

WETTBEWERBSREGELN FÜR DEN LUFTVERKEHR IN DEN EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

DISSERTATION

vorgelegt dem

Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)

von

Diplom-Volkswirt
MICHAEL HAMMES

Mainz

1982



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552613_0001

WETTBEWERBSREGELN FÜR DEN LUFTVERKEHR IN DEN EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

DISSERTATION

vorgelegt dem

Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)

von

Diplom-Volkswirt

MICHAEL HAMMES

Mainz

1982

WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR DEN LUFTVERKEHR
IN DEN EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

DIPLOMAT

vorgelegt von

Erstberichter: Herr Prof. Dr. Zohnhöfer
Zweitberichter: Herr Prof. Dr. Lenel
Tag der mündlichen Prüfung: 08. Februar 1982

Diplom-Volltext
MICHAEL HANKE



Erstberichterstatte: Prof. Dr. Zohnhöfer
Zweitberichterstatte: Prof. Dr. Lenel
Tag der mündlichen Prüfung: 08. Februar 1982

G L I E D E R U N G

	<u>Seite</u>
EINLEITUNG	
<u>Luftverkehrspolitik im Widerstreit der Interessen</u>	1
A. Der Vorstoß der EG-Kommission: Anlaß der Studie	4
B. Von der bestehenden Ordnung zu neuen Wett- bewerbsregeln: Aufgabe und Aufbau der Studie	5
ERSTER TEIL	
<u>Wettbewerbsordnung versus Marktregulierung: Eine vergleichende Gegenüberstellung</u>	7
ERSTES KAPITEL	
<u>Aufgabenstellung und Funktionsweise der Wettbewerbs- ordnung</u>	8
A. Die Aufgabenstellung der Wettbewerbsordnung mit besonderem Hinblick auf den Luftverkehr	8
B. Die Funktionsweise der Wettbewerbswordnung	9
ZWEITES KAPITEL	
<u>Die Marktverhältnisse in der Ausgangslage</u>	13
A. Ein kurzer Überblick	13

	<u>Seite</u>
B. Die Rahmenbedingungen	15
B.1. Nationale Gesetze	15
I. Bundesrepublik Deutschland	15
II. Belgien	16
III. Dänemark	16
IV. Frankreich	17
V. Griechenland	18
VI. Großbritannien	19
VII. Irland	20
VIII. Italien	22
IX. Luxemburg	23
X. Niederlande	23
B.2. Rechtsnormen aus dem EWG-Vertrag	24
I. Die Niederlassungsfreiheit	24
II. Freier Dienstleistungsverkehr	25
III. Allgemeine Wettbewerbsregeln	26
B.3. Internationale Abkommen	27
I. Multilaterale Verträge	27
Das Chicagoer Abkommen - Das Straßburger Abkommen	
II. Bilaterale Abkommen	34
Wirtschaftlich bedeutsame Bestimmungen der Abkommen - Kapazitäts- und Frequenzklauseln - Tarifklauseln - Benennungsklauseln - Verzicht auf Diskriminierung	
B.4. Die International Air Transport Association (IATA)	41
I. Entstehung der IATA	41
II. Die Tarifabsprachen	43
III. Die Regelung des Servicewettbewerbs	50
IV. Die Gestaltung der Agenturverträge	51

III

	<u>Seite</u>
C. Das Verhalten der am Luftverkehr Beteiligten	53
C.1. Die verschiedenen Teilmärkte im Luftverkehr	53
C.2. Der Personenluftverkehr	54
I. Das Verhalten der Liniengesellschaften	54
Formen der Preisdifferenzierung - Illegaler Preiswettbewerb - Nebenleistungswettbewerb - Kooperationen	
II. Das Verhalten der Chartergesellschaften	68
III. Der Wettbewerb zwischen Linien- und Charterfluggesellschaften	73
IV. Die wettbewerbliche Bedeutung der Reisebüros	76
C.3. Der Luftfrachtverkehr	78
I. Das Verhalten der Liniengesellschaften	78
Formen der Preisdifferenzierung - Legaler und illegaler Preiswettbewerb - Nebenleistungswettbewerb - Kooperationen	
II. Das Verhalten der Chartergesellschaften	86
III. Der Wettbewerb zwischen Linien- und Chartergesellschaften	88
IV. Die wettbewerbliche Bedeutung der Spediteure	91

DRITTES KAPITEL

Die Beurteilung der gegenwärtigen Ordnung und ihrer Funktionsweise	95
A. Die Wirkungen der Rahmenbedingungen auf das Anbieterverhalten	95
B. Das Anbieterverhalten und die Erfüllung der Steuerungs- und der Antriebsfunktion	98

ZWEITER TEIL

<u>Das Spannungsfeld zwischen wettbewerbs- und luftfahrtpolitischen Zielen</u>	105
--	-----

VIERTES KAPITEL

<u>Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Luft- verkehr</u>	107
A. Die Bedeutung der Branchenbesonderheiten im Luftverkehr	107
I. Nichtspeicherbarkeit von Luftverkehrs- leistungen	108
II. Starke Zeitschwankungen der Nachfrage	109
III. Unterschiedliche Preiselastizität der Nachfrager	112
IV. Unpaarigkeit der Verkehrsströme	114
V. Geringe Angebotsflexibilität	115
VI. Hoher Fixkostenanteil	119
VII. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen	121
VIII. Staatliche Auflagen	122
IX. Die Gesamtwirkung der Branchenbesonder- heiten	124
B. Anpassungs- und Verdrängungswettbewerb	125
C. Die Wirkungen staatlicher Beihilfen	128

FÜNFTES KAPITEL

<u>Luftfahrtpolitische Ziele und ihre mögliche Beeinflussung durch den Wettbewerb</u>	131
A. Die Ursache möglicher Beeinträchtigungen	131
B. Die Wirkungsweise des Wettbewerbs auf die einzelnen luftfahrtpolitischen Ziele	133
I. Beachtung der Verbraucherwünsche	133
II. Wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit der Anbieter, insbesondere der nationalen Linien- gesellschaften	136
III. Unterstützung anderer wirtschafts- politischer Ziele	140
Verringerung der Umweltbelastungen - Außen- wirtschaftliche Ziele - Wirtschaftliche und soziale Integration, insbesondere der Euro- päischen Gemeinschaften - Unterstützung struktur- schwacher Regionen - Sicherung der Wettbewerbs- fähigkeit von inländischen Luftverkehrsgesell- schaften	
IV. Förderung anderer politischer Ziele	150
Bereitstellung strategischer Reserven - Prestigewirkungen	

SECHSTES KAPITEL

<u>Steuerungsdefizite und Zielkonflikte</u>	153
A. Zur begrifflichen Unterscheidung	153
B. Steuerungsdefizite der Wettbewerbsordnung	153
Regional- und Raumordnungspolitik - Bereitstellung strategischer Reserven	

	<u>Seite</u>
C. Der tatsächliche Zielkonflikt: Sicherung inländischer Fluggesellschaften insbesondere durch Subventionierung	156
D. Ergebnis	159

DRITTER TEIL

<u>Das Für und Wider verschiedener Lösungsansätze</u>	161
---	-----

SIEBTES KAPITEL

<u>Die Kommissions-Entwürfe zur Neuordnung des Luftverkehrs</u>	163
A. Der Verordnungsentwurf über Wettbewerbs- regeln im Luftverkehr	163
I. Die Ziele des Verordnungsentwurfes	163
II. Zur Entscheidungsfreiheit über be- triebliche Aktionsparameter	163
Vereinbarungen über Normen und Typen - Aus- tausch oder gemeinsame Verwendung von Pro- duktionsfaktoren - Anschluß- und kombinierte Beförderungen - Die Abstimmung der Flugpläne für aufeinanderfolgende Strecken - Ersatz- beförderungen - Ergänzende Beförderungen - Aufstellung und Anwendung von Gesamtpreisen - Aufstellung und Anwendung von Gesamtbedingun- gen - Austauschbarkeit der Flugscheine und Verrechnung der Einnahmen - Aufstellung und Anwendung einheitlicher Tarifstrukturregeln - Zusammenfassung von Einzelladungen - Ergebnis: Eingeschränkte Sicherstellung der Handlungs- freiheit	
III. Möglichkeiten zum Marktzutritt	176

	<u>Seite</u>
IV. Zum Geltungsbereich des Verordnungsentwurfes	177
V. Zur zeitlichen Dimension des Verordnungsentwurfes	177
B. Der Verordnungsentwurf zur Genehmigung interregionalen Linienluftverkehrs	179
I. Die Ziele des Verordnungsentwurfes	179
II. Inhalt und Geltungsbereich interregionalen Linienluftverkehrs	180
III. Zur Entscheidungsfreiheit über betriebliche Aktionsparameter	185
Kapazitätsbeschränkungen und Mindestentfernung - Ausgeschlossene Flugrouten - Tarifvorschriften - Ergebnis: Eingeschränkte Entscheidungsfreiheit	
IV. Möglichkeiten zum Marktzutritt	194
Genehmigungskriterien des Eintragsstaates - Genehmigungskriterien der beteiligten Staaten	
V. Zur zeitlichen Dimension des Verordnungsentwurfes	198
C. Würdigung der Liberalisierungskonzepte der EG-Kommission	199
ACHTES KAPITEL	
Wirtschaftspolitische Empfehlungen: <u>Liberalisierung des Luftverkehrs in Stufen</u>	200
A. Ökonomische Zweckmäßigkeit und reale Gegebenheiten	200
B. Zur allgemeinen Gestaltung des Stufenplanes	201
C. Zum Vorgehen im Linienverkehr	203
I. Erste Stufe: Deregulierung im Interregionalverkehr	203
II. Zweite Stufe: Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen im gesamten EG-Gebiet	204
III. Endstufe: Liberalisierung möglichst weiter Bereiche des Luftverkehrs	205

	<u>Seite</u>
D. Zum Vorgehen im Charterverkehr	208
I. Ein abgewandelter Stufenplan	208
II. Vorteilhafter Abbau der administrativen Marktaufteilung: Ein Exkurs	209
E. Flankierende Maßnahmen	211
I. Wettbewerbsentzerrung durch materielle Gleichstellung	211
II. Pretiale Steuerung zur Bewältigung von Kapazitätsengpässen	214
F. Zur Handhabung der Wettbewerbsaufsicht	215
Schlußwort: Wettbewerb im Luftverkehr als Aufgabe	217
Literaturverzeichnis	219

VERZEICHNIS DER TABELLEN IM TEXT

		<u>Seite</u>
Tabelle	I: Rechtslage und Praxis für die Durchführung von Kettenflügen (Pauschalflugreisen) in verschiedenen Ländern	32
Tabelle	II: Luftverkehrsabkommen zwischen den EG-Staaten	37
Tabelle	III: Luftverkehrsabkommen zwischen EG-Staaten und Gebieten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften	38
Tabelle	IV: Freiheiten der Luft	46
Tabelle	V: Beteiligungen europäischer Liniengesellschaften an Chartergesellschaften	69
Tabelle	VI: Unabhängige Chartergesellschaften der Europäischen Gemeinschaften	70
Tabelle	VII: Klassifikation der Flughäfen	181
Tabelle	VIII: Internationaler Personenluftverkehr in der Bundesrepublik Deutschland, 1979	183
Tabelle	IX: Internationaler Frachtluftverkehr in der Bundesrepublik Deutschland, 1979	184

EINLEITUNG

Luftverkehrspolitik im Widerstreit der Interessen

Seit einiger Zeit künden die Schlagzeilen der internationalen Presse von Turbulenzen, in die der Luftverkehr geraten ist. Nun sind in einer von zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten geprägten Epoche noch eine Reihe anderer Branchen im Gerede¹⁾. Während aus ihnen jedoch beinahe ausschließlich Negativmeldungen aller Art zu vernehmen sind, wird die Entwicklung im Luftverkehr je nach Standpunkt des Kommentators ganz unterschiedlich eingeschätzt und beurteilt. Einerseits wird die "Öffnung des Himmels" gefeiert²⁾ oder die Erweiterung des innereuropäischen Flugnetzes auf 666 Routen bei gleichzeitiger Preishalbierung angepriesen³⁾; andererseits werden illegale Billigangebote von "Schnurrbart-Airlines" attackiert⁴⁾ und nach einem für die Fluggesellschaften schwarzen Jahr 1980 auch eine Durststrecke für die Zukunft befürchtet⁵⁾. Die Gesellschaften selbst fliegen derzeit wohl überwiegend Verluste ein.

-
- 1) In erster Linie wird dabei an die Stahlhersteller, die Chemiefaser- und Textilindustrie sowie den Schiffsbau gedacht.
 - 2) Vgl. beispielsweise Business Traveller, Juni 1981, Victory in Sight for "Freedom of the Skies", S. 20.
 - 3) Vgl. Antrecht, Rolf, Mit Billig-Flügen in die bessere Zukunft?, in: Handelsblatt Nr. 206 vom 24./25.10.1980, S. 18; Business Traveller, Februar 1981, Laker tells Government: "Ready when you are", S. 10; touristik information Nr. 7 vom 10.4.1980, Keine Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs, S. 1.
 - 4) Vgl. Berninger, Heinz, Schnurrbart-Airlines und Exoten, in: Handelsblatt Nr. 40 vom 26.2.1981, S. 24.
 - 5) Vgl. Zantke, Siegfried, Für den Luftverkehr ist eine Durststrecke vorprogrammiert, in: DVZ Nr. 151 vom 18.12.1980, S. 14 sowie DVZ Nr. 130 vom 30.10.1980, Ein schwarzes Jahr für die Luftfahrt, S. 14.

Die Meldungen über Jahresabschlüsse und Aktionärsversammlungen lesen sich wie Hiobsbotschaften¹⁾.

Was geht vor in einer Branche, die eine "gute, alte Zeit" hinter sich hat²⁾? Welche Marktordnung ist es, die durch allgemeine Überkapazitäten ausgelöste Preiskämpfe entfacht, während gleichzeitig Nachrichten von neuen Aufträgen an die Flugzeugproduzenten zu vernehmen sind³⁾? Wie kommt es, daß Gesellschaften am Markt verbleiben, die über Jahre hinweg schwindelerregende Defizite produzieren⁴⁾? Wieso klagen die Anbieter über Ratenverfall⁵⁾, indessen die Verbraucher über hohe Preise murren⁶⁾.

-
- 1) Vgl. beispielsweise Handelsblatt Nr. 34 vom 18.2.1981, Sabena: Verluste sind nicht zu bremsen, S. 13; Handelsblatt Nr. 115 vom 22.6.1981, Sabena: Neues Kapital zur Konkursabwehr S. 12; Handelsblatt Nr. 97 vom 21.5.1981, PanAm: Noch tiefer im Verlust, S. 13; Handelsblatt Nr. 107 vom 5./6.6.1981, PanAm: Mit Entlassungen den Kosten an den Kragen, S. 20; FAZ Nr. 5 vom 7.1.1981, Swissair leidet unter Kostendruck, S. 15; Handelsblatt Nr. 6 vom 9./10.1.1981, Air France: Staat hilft massiv, S. 14; Handelsblatt Nr. 9 vom 14.1.1981, British Airways: Das Defizit steigt von Monat zu Monat, S. 14; DVZ Nr. 54 vom 7.5.1981, Scandinavian Airlines System (SAS): Verluste machen jetzt eine Rationalisierung notwendig, S. 10; FAZ Nr. 101 vom 2./3.5.1981, Alitalia wieder mit roten Zahlen, S. 13.
 - 2) Handelsblatt Nr. 22 vom 2.2.1981, Fluggesellschaften sehnen sich nach der "guten, alten Zeit" zurück, S. 15.
 - 3) Vgl. zum Beispiel Handelsblatt Nr. 82 vom 29.4.1981, Austrian Airlines: Auch 1980 wurde kein Gewinn eingeflogen, S. 18; DVZ Nr. 72 vom 18.6.1981, Carrier melden: Air France ..., S. 7; FAZ Nr. 131 vom 9.6.1981, Auf dem Aerosalon Paris notiert: Die Finanzierung von Verkehrsflugzeugen wird schwieriger, S. 15; FAZ Nr. 70 vom 24.3.1981, Airbus Industrie ist weiter offensiv, S. 14.
 - 4) Vgl. hierzu die in Fn. 1) dieser Seite aufgeführten Berichte.
 - 5) Vgl. beispielsweise DVZ Nr. 123 vom 14.10.1980, Luft-hansa-Vorstand Prof. Eser: Keine Experimente in Europa, S. 8; Zantke, Siegfried, Margentarife: Hände weg von immer neuen Ratenexperimenten, in: DVZ Nr. 25 vom 28.2.1981, S. 8.
 - 6) Vgl. Europäisches Parlament, Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die schriftlichen Bemerkungen des Komitees der Luftverkehrsbenutzer, (A.T.U.C.), zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980, S. 5 f.

Nach der alten - in Europa noch überwiegend gültigen - Ordnung wird der Markt durch Preisabsprachen auf den Verkehrskonferenzen des IATA-Kartells, Preisvorschriften der nationalen Luftfahrtbehörden und Marktzugangsbeschränkungen für die potentiellen Anbieter besonders im Linienverkehr reguliert. Die neue Deregulierungspolitik der Vereinigten Staaten setzt dagegen mehr auf Entscheidungs- und Wahlfreiheiten sowie Gestaltungs- und Handlungsspielräume für die Gesellschaften, verschafft damit also marktwirtschaftlichen Grundsätzen Geltung. Im inneramerikanischen Verkehr sind Preisabsprachen verboten, Anträgen auf neue Flugrechte wird weitgehend stattgegeben¹⁾. Dennoch werden bislang diesseits und jenseits des Atlantiks sehr ähnliche Klagen von den am Luftverkehr Beteiligten vorgetragen. Welche Ordnungsgrundsätze werden dem Luftverkehr am ehesten gerecht und fördern ein Ergebnis, das von den Beteiligten als vorteilhaft angesehen wird? Die Meinungen auch der einzelnen nationalen Regierungen gehen hierüber weit auseinander²⁾.

-
- 1) Vgl. Schoner, Dieter, Vereinigte Staaten von Amerika, Der Airline Deregulation Act von 1977, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 1979, S. 44 ff.
 - 2) Vgl. DVZ Nr. 136 vom 13.11.1979, Änderung der britischen Luftverkehrspolitik, S. 7; DVZ Nr. 34 vom 7.5.1981, Japan und mehrere Europäer wehren sich gegen den "Offenen Himmel", S. 9; Test, Oktober 1980, Purzeln die Preise weiter, S. 87; Wirtschaftswoche Nr. 43 vom 24.10.1980, Fluggesellschaften: Gewitter in der Luft, S. 86; Beety, David A., The United Kingdom Experience, in: Air Law 1977, S. 5 ff.; Legrez, F., French regulations and practices for the allocation of air routes, in: Air Law 1977, S. 19 ff.; einen Überblick über die Positionen von Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien gibt European Civil Aviation Conference, Report of the Task Force on Intra-European Air Fares, o.O. 1980, Anhang 3, S. 80 ff.

A. Der Vorstoß der EG-Kommission: Anlaß der Studie

Im Mai 1979 legte die EG-Kommission ein Memorandum vor¹⁾. Darin befaßt sie sich mit der augenblicklichen Lage im Luftverkehr, stellt Gründe der Unzufriedenheit mit den erzielten Ergebnissen dar, formuliert luftfahrtpolitische Ziele und zeigt Wege zu einem wünschenswerten Luftverkehrsangebot auf. Die Kommission besinnt sich in ihrer Vorlage auch für den Luftverkehr auf die in den Römischen Verträgen vereinbarte ordnungspolitische Entscheidung für den Wettbewerb. Sie stützt sich auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes, nach der die Wettbewerbsgrundsätze auch im Luftverkehr für gültig und anwendbar erklärt werden²⁾. Kurze Zeit später folgten Verordnungsentwürfe über Wettbewerbsregeln im Luftverkehr³⁾ sowie über die Genehmigung des interregionalen Luftverkehrs⁴⁾. Auch deren Grundtenor ist eine stärkere Einbeziehung wettbewerbslicher Grundsätze in einen heute stark regulierten Markt oder doch zumindest in einige seiner Teilbereiche.

Diese Vorstöße der Brüsseler Kommission, die bereits vielfältiges Echo und unterstützende aber auch ablehnende Stellungnahmen ausgelöst haben, sind Anlaß der vorliegenden Studie.

-
- 1) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Luftverkehr: Ein Vorgehen der Gemeinschaft, Luxemburg 1979.
 - 2) Vgl. Europäischer Gerichtshof, 4. April 1974, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik, Rechtssache 167/73, Sammlung 1974, S. 360.
 - 3) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag einer Verordnung über die Anwendung der Artikel 84 und 85 EWG-Vertrag auf den Luftverkehr, Brüssel 1979.
 - 4) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über die Genehmigung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten, Brüssel 1980.

B. Von der bestehenden Ordnung zu einer neuen Marktverfassung: Aufgabe und Aufbau der Studie

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Möglichkeiten zur Liberalisierung des Luftverkehrs in den Europäischen Gemeinschaften zu überprüfen und grundsätzliche Anhaltspunkte für eine praktikable Deregulierung zu entwickeln.

Um diesem Vorhaben gerecht zu werden, bietet sich als grobe Untergliederung eine Dreiteilung der Gesamtuntersuchung an.

Im ersten Teil wird die Funktionsweise des gegenwärtigen Luftverkehrssystems der einer Wettbewerbsordnung gegenübergestellt. Daran anschließend wird im zweiten Teil analysiert, ob möglicherweise wegen Branchenbesonderheiten oder spezieller Anforderungen an den Luftverkehr ein Spannungsverhältnis zwischen luftfahrt- und wettbewerbspolitischen Zielsetzungen besteht. Im abschließenden dritten Teil wird - als Konsequenz aus den vorangegangenen Überlegungen - das Für und Wider verschiedener Lösungsansätze diskutiert.

Zur Beantwortung der Frage nach einer geeigneten Marktverfassung erscheint eine Reihe gedanklicher Schritte als hilfreich. Sie sollen in jeweils einem eigenen Kapitel behandelt werden. Damit ergibt sich innerhalb der oben beschriebenen Grobgliederung der Detailaufbau der Untersuchung.

- Ausgehend von den Bestrebungen der EG-Kommission nach stärkerem Geltendmachen marktwirtschaftlicher Grundsätze im Luftverkehr liegt es nahe, zunächst die grundsätzliche Wirkungsweise des Wettbewerbs sowie die von dieser Ordnung zu erwartenden Vorteile aufzuzeigen.
- Anschließend wird die augenblickliche Ordnung des Luftverkehrsmarktes dargelegt und ihre Funktionsweise anhand des Verhaltens der Marktteilnehmer analysiert.

- Aus der Gegenüberstellung der Wettbewerbsordnung und der derzeitigen Marktregulierungen läßt sich eine Beurteilung der gegenwärtig hervorgebrachten Marktergebnisse erzielen.
- Bevor als Konsequenz aus der vorangegangenen Beurteilung besser geeignete Rahmenbedingungen für den Luftverkehr entwickelt werden, ist es erforderlich, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Luftverkehr und die dagegen vorgebrachten Einwände zu prüfen.
- Weiterhin sind die besonderen luftfahrtpolitischen Ziele zu erörtern, insbesondere im Hinblick darauf, inwieweit sie auch unter einer Wettbewerbsordnung erfüllt werden können.
- Als Ergebnis der vorausgegangenen Analyse wird das möglicherweise bestehende Spannungsfeld zwischen Luftfahrt- und Wettbewerbspolitik abgesteckt.
- Bei der Suche nach neuen Ordnungsgrundsätzen werden zunächst die von der EG-Kommission unterbreiteten Vorschläge auf ihre Tauglichkeit hin untersucht.
- Abschließend wird - als Alternative - ein Maßnahmenkatalog vorgeschlagen, dessen wesentlicher Charakterzug in einem schrittweisen Vorgehen bei der Reformierung der gegenwärtigen Luftverkehrsordnung besteht.

ERSTER TEIL

Wettbewerbsordnung versus Marktregulierung: Eine vergleichende Gegenüberstellung

Das Hauptanliegen des ersten Teils der Untersuchung ist es, die gegenwärtigen Marktverhältnisse im innereuropäischen Luftverkehr zu analysieren und kritisch zu würdigen.

An den Anfang wird eine kurze Skizzierung der Wettbewerbsordnung und ihrer Funktionsweise gestellt. Darin kommt aber keineswegs - wie vielleicht vermutet werden könnte - eine Vorentscheidung für die später zu entwickelnde, neue Marktverfassung im Luftverkehr zum Ausdruck. Vielmehr erscheint dieser Aufbau für die Gesamtuntersuchung deswegen günstig, weil so für die Kritik an der Ausgangslage Bezugspunkte gesetzt werden können. Von einer Wettbewerbsordnung zu erwartende Ergebnisse können bei diesem Vorgehen als Maßstab herangezogen werden, an dem die in der derzeitigen Ordnung des Luftverkehrsmarktes hervorgerufenen, im zweiten Kapitel ausführlichst zu analysierenden Leistungen gemessen werden sollen¹⁾. Mit diesem im dritten Kapitel vorgenommenen Vergleich, der gleichzeitig als Kritik am gegenwärtigen Luftverkehrsangebot verstanden werden soll, endet der erste Teil der Studie.

1) Ob auch im Luftverkehr diese Ergebnisse einer wettbewerblichen Marktordnung als wahrscheinlich zu erachten sind, wird im Zusammenhang mit den bestehenden Branchenbesonderheiten nachgeprüft. Vgl. hierzu S. 107 ff.

ERSTES KAPITEL

Aufgabenstellung und Funktionsweise der Wettbewerbsordnung

A. Die Aufgabenstellung der Wettbewerbsordnung mit besonderem Hinblick auf den Luftverkehr

Unter wirtschaftlichem Wettbewerb soll das "selbständige Streben miteinander rivalisierender Einzelwirtschaften nach als vorteilhaft betrachteten Geschäftsverbindungen mit der Marktgegenseite"¹⁾ verstanden werden. Eine wettbewerbliche Wirtschaftsordnung gestattet eine dezentrale Koordination eigenständigen Handelns aller am Wirtschaftsleben Beteiligten durch freien Wettbewerb auf offenen Märkten. Sie wird in besonderem Maße als dienlich erachtet, die von der politischen Ordnung garantierte individuelle Freiheit zu sichern²⁾. Von der Gewährleistung der individuellen Freiheit lassen sich günstige Auswirkungen auf das wirtschaftliche Ergebnis einer wettbewerblich geregelten Volkswirtschaft erwarten. Diese ökonomische Vorteilhaftigkeit liegt in einer zumindest näherungsweise Erfüllung der einer Wirtschaftsordnung gestellten Aufgaben.

Die Ansichten über den Inhalt dieses Zielkatalogs gehen in der Wissenschaft zwar teilweise auseinander³⁾, doch über die für diese Studie bedeutsamen Aufgaben herrscht in der Literatur weitgehend Übereinstimmung.

Die vorhandenen Produktionsfaktoren sollen in die produktivsten Verwendungsmöglichkeiten gelenkt werden, um so die Zusammenset-

1) Zohlhnhöfer, Werner, Wettbewerbspolitik im Oligopol, Tübingen 1968, S. 5.

2) Vgl. Schmidt, Ingo, US-amerikanische und deutsche Wettbewerbspolitik gegenüber Marktmacht, Berlin 1973, S. 41 und die dort angegebene Literatur.

3) Einen guten Überblick über die verschiedenen Ansätze gibt Schmidt, Ingo, a.a.O., S. 31 ff.

zung des Angebotes fortlaufend und bestmöglich den sich ändernden Käuferpräferenzen anzupassen und zwar unter ständiger Einbeziehung des technischen Fortschritts (Steuerungsaufgabe).

Der technische Fortschritt soll bestmöglich angetrieben und so rasch wie möglich in Gestalt neuer Produkte und Herstellungsmethoden eingesetzt und verbreitet werden (Antriebsaufgabe).

B. Die Funktionsweise der Wettbewerbsordnung

Die in der Vergangenheit gewonnenen Erfahrungen zeigen, daß unter den bestehenden Wirtschaftssystemen die Wettbewerbsordnung diesen ökonomischen Aufgabenstellungen am besten gerecht wurde. Die empirische Erkenntnis rechtfertigt also die These von der ökonomischen Vorteilhaftigkeit des Wettbewerbs.

Gleichwohl scheint es angebracht, die Funktionsweise des Wettbewerbs kurz gedanklich-logisch darzulegen. Wie in der Formulierung der Aufgaben angeklungen, sind es ständig neu einsetzende Prozesse, mit denen sich Anbieter um die Anpassung an veränderliche Käuferpräferenzen bemühen. Dies sei mit der Schilderung eines solchen Prozesses aufgezeigt: Einem mit einem neuen Produkt oder einer neuen Produktionstechnik am Markt vorstoßenden Unternehmer wird es möglich, Marktstellungsgewinne zu erzielen. Denn entweder tritt er - bei einem neuen Produkt - vorübergehend als Alleinanbieter auf, oder er produziert - bei verbesserten Herstellungsmethoden - kostengünstiger als seine Konkurrenten. In beiden Fällen ist nach einiger Zeit mit weiteren, von den Gewinnmöglichkeiten angelockten Anbietern zu rechnen, die den vorgestoßenen Unternehmer nachahmen und sich mit ihm um die Gunst der Nachfrager bewerben. Dadurch entsteht Wettbewerbsdruck, der seinen Niederschlag letztlich in einem Preisdruck findet.

Es wird deutlich, welche Bedeutung diesem Preisdruck zukommt: In besoneren, von erfolgreichen Unternehmern erarbeiteten Marktstellungen fällt er vergleichsweise gering aus und läßt Lei-

stungsgewinne zu. Mit dem Auftreten von Konkurrenten oder dem Rückgang der Nachfrage nimmt er zu und drängt zu kostengünstigerer Herstellung oder der Erzeugung anderer, den gewandelten Nachfragepräferenzen angepaßter Waren und Dienstleistungen.

So ist es letztlich der Preisdruck, der gewährleistet, daß - nicht abhängig vom guten Willen der Einzelwirtschaften, sondern aus wohlverstandenen Eigeninteresse - von einer Wettbewerbsordnung die Steuerungs- und die Antriebsaufgabe zumindest tendenziell erfüllt werden¹⁾.

Durch den Preisdruck ziehen die Nachfrager gleichfalls Nutzen aus dem am Vorteils kalkül ausgerichteten Anbieterverhalten. Zum einen gelangen sie in den Vorteil vergleichsweise geringer und tendenziell kostennaher Preise. Zum anderen erhöht das Bemühen der Unternehmer um Marktstellungsgewinne ständig ihre Wahlmöglichkeiten.

Wegen des hohen Stellenwertes, der dem Preisdruck für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zukommt, muß es Ziel der Wettbewerbspolitik sein, diesen Preisdruck unbeeinflußbar von den am Marktgeschehen beteiligten Wirtschaftssubjekten aufrechtzuerhalten. Dazu erscheinen Maßnahmen als zweckmäßig, die die Entscheidungsfreiheit der Anbieter über die zu erstellende Leistung und den Einsatz der Aktionsparameter Preis, Qualität, Nebenleistung und Reklame zu sichern. Deswegen sollte sich auch der Staat selbst der Eingriffe in diese Handlungsfreiheit möglichst weitgehend enthalten und dafür Sorge tragen, daß keine gesetzlichen Schranken dem Marktzutritt potentieller Wettbewerber entgegenstehen. Gleichfalls muß der Mißbrauch der Freiheit in Form von Täuschung und Betrug unterbunden werden. Desweiteren ist es erforderlich, zu verhindern, daß sich Anbieter - etwa in Form des

1) Zu demselben Schluß kommt auch Zöhlhörer: "Da jeder wirksame Wettbewerbsdruck seinen Niederschlag letztlich in einem solchen Preisdruck findet, scheint es gerechtfertigt, davon auszugehen, daß der Wettbewerb als sozial-ökonomisches Ordnungsprinzip immer, aber auch nur dann als funktionsfähig im Sinne dieses Zielkatalogs betrachtet werden kann, wenn er diesen kontinuierlich wirksamen und von den Beteiligten unkontrollierbaren Preisdruck erzeugt." A.a.O., S. 7.

"Kartellvertrags und der völligen Verschmelzung aller vormals unabhängigen Konkurrenten zu einem Monopol"¹⁾ - dem Preis- und Wettbewerbsdruck entziehen.

Nach diesen Tatbeständen und Handlungsweisen, die es als wettbewerbsbeschränkend einzudämmen gilt, sei auf Gegebenheiten hingewiesen, die den Wettbewerb verstärken können. Eine derartige Wirkung kann von einer hohen Markttransparenz erwartet werden, die mit steigendem Grad die Beweglichkeit der Nachfrage zwischen den Anbietern und somit die Wirksamkeit preispolitischer Maßnahmen eines Wettbewerbers im Hinblick auf Absatzsteigerungen fördert. Ein gleichartiger Einfluß kann von einem hohen Homogenitätsgrad der angebotenen Produkte ausgehen. Unter Umständen können hohe Grade an Markttransparenz und Produkthomogenität jedoch den Wettbewerbsdruck auch vermindern, wenn nämlich auf informeller Basis oder durch Parallelverhalten der Preiswettbewerb ausgesetzt wird. Eine derartige Entwicklung ist insbesondere bei hoher Unternehmenkonzentration und einem gesättigten Markt nicht auszuschließen. Umgekehrt wird dagegen der Wettbewerbsdruck von einer nicht voll ausgelasteten Produktionskapazität erhöht, weil damit bei den Unternehmen die Fähigkeit zunimmt, bewegte Nachfrage auch zu befriedigen. Schließlich ist noch besonders der von der Zahl der Anbieter ausgehende Einfluß auf den Wettbewerb zu beachten. An dieser Stelle sei nicht erneut auf bereits vielfältig diskutierte Thesen eingegangen²⁾. Es erscheint nämlich wegen der vergleichsweise geringen Anzahl von Luftverkehrsunternehmen insgesamt für diesen Wirtschaftsbereich die Annahme gerechtfertigt, daß der tatsächliche Wettbewerbsdruck mit steigender Anbieterzahl auf der jeweiligen Strecke zunimmt. Dieser Annahme liegt die Überlegung zugrunde, daß bei einer größeren als der gegenwärtig sehr kleinen Zahl von Anbietern pro Strecke die Gefahr von wirksamen Absprachen und andern Kooperationen abnimmt.

1) Zohlhüfner, Werner, a.a.O., S. 16.

2) Vgl. Kantzenbach, Erhard, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Auflage, Göttingen 1967, S. 39 ff. und 92. Zur Gegenposition: Hoppmann, Erich, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 179, Stuttgart 1967, S. 305 ff., Heuss, Ernst, Zum heutigen Stand der Wettbewerbstheorie in Deutschland, in: Ordo Band 18, München 1967, S. 411 ff., sowie Schmidtchen, Dieter, Wettbewerbspolitik als Aufgabe, Baden-Baden 1978, S. 83 ff.

Eine solche Aussage läßt sich jedoch keineswegs losgelöst von der jeweiligen Marktphase treffen¹⁾. So wird die obige Annahme über den Zusammenhang zwischen Wettbewerbsintensität und Anbieterzahl umso eher gelten je mehr ein Markt stagniert. Denn dann werden Absatzgewinne eines Unternehmens weniger von zusätzlich erschlossener Nachfrage als von Absatzverlusten der Konkurrenten herrühren; die Folge ist ein verstärkter Wettbewerbsdruck. Die gegenwärtige Lage im Luftverkehr ist zwar von Stagnation gekennzeichnet. Dennoch läßt sich das Marktphasenschema nicht sinnvoll anwenden, da keine gesicherte Erkenntnis darüber vorliegt, ob der Stillstand nur vorübergehend ist oder aber ein langfristiger Schrumpfungsprozeß vorliegt. Zudem müßte eine Marktuntersuchung für einzelne Verkehrsgebiete, wenn nicht gar Flugrouten angestellt werden, die aber wegen wenig disaggregierter Daten und mangelnden Einblicks in betriebsinterne Statistiken nicht möglich ist. Da sich aber gewiß noch weniger eine Wachstumsphase im Luftverkehr ausmachen läßt, ein Umfeld also, in dem eine zunehmende Anbieterzahl mit einer weitaus geringeren Wahrscheinlichkeit zu stärkerem Wettbewerb führt, erscheint die obige Annahme für die vorliegende Arbeit auch unter Berücksichtigung der Marktphasenbetrachtung vertretbar.

Die kurz erwähnten Einflußgrößen der Wettbewerbsintensität stellen Ansatzpunkte für wettbewerbsstärkende Maßnahmen dar. Neben dieser als allgemein zu verstehenden Wettbewerbspolitik besteht bei bestimmten marktstrukturellen oder produktionstechnischen Gegebenheiten mitunter die Notwendigkeit zu ergänzenden oder sogar völlig anderen Maßnahmen. Ob ein solches Erfordernis im Luftverkehr besteht, wird an späterer Stelle untersucht²⁾. Zunächst sei, nach der Skizzierung der Wettbewerbsordnung, das Augenmerk auf die bestehende Luftverkehrsordnung gerichtet. Denn zum Verständnis der Funktionsweise des derzeitigen Systems, bedarf es der Kenntnisse der rechtlich-institutionellen Regelungen, die im nächsten Kapitel, dem ersten konkreten Untersuchungsabschnitt, abgehandelt werden.

1) Vgl. Heuss, Ernst, a.a.O., S. 11.

2) Vgl. hierzu das Kapitel "Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Luftverkehr", S. 107 ff.

ZWEITES KAPITEL

Die Marktverhältnisse in der Ausgangslage

A. Ein kurzer Überblick

Die gegenwärtigen Marktverhältnisse im innereuropäischen Luftverkehr werden maßgeblich von rechtlich-organisatorischen Rahmenbedingungen geprägt. Die Rahmenbedingungen bestehen aus schriftlich festgelegten Normen verschiedenster Inhalte und Geltungsbereiche. Hierunter sollen gefaßt werden

- Luftverkehrsgesetze und Verordnungen der Nationalstaaten, die den Luftverkehr betreffen,
- Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften, die für den Luftverkehr gelten,
- bilaterale sowie multilaterale Abkommen zwischen den Staaten,
- den Luftverkehr indirekt beeinflussende Gesetze, soweit ihnen die Speditions- und Reisebürobranche unterliegt.

Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens agieren die am Markt Beteiligten: Luftverkehrsgesellschaften, Reisebüros und Spediteure als Anbieter beziehungsweise Angebotsvermittler sowie Fluggäste und Verladere als Nachfrager. Aus den meist umfangreichen Gesetzestexten erscheinen für die Fragestellungen dieser Studie nur einige Regelungen bedeutsam. Deshalb wird vorwiegend untersucht, welche Luftverkehrsarten genehmigungspflichtig sind, ob Wettbewerbsfreiheit für ausländische Anbieter besteht, inwieweit die Handlungsfreiheit der Luftverkehrsunternehmen vom Staat beeinträchtigt wird und worin sich die Bestimmungen für den planmäßigen und nichtplanmäßigen Luftverkehr unterscheiden.

Daneben stellen Vereinbarungen und Abkommen der am Luftverkehr beteiligten Unternehmen überaus bedeutsame Einflußgrößen des Marktgeschehens dar. Beispielsweise schließen die auf derselben Strecke tätigen Linienfluggesellschaften in aller Regel Verträge ab, die auf eine Abstimmung der Abflugzeiten, der Sitzplatzkapazitäten und anderer Flugbedingungen, letztlich also eine Aufteilung des Verkehrsaufkommens und der Einnahmen gerichtet sind. Neben solchen zweiseitigen Abkommen sind vor allem Gruppenabkommen von Gewicht, an erster Stelle der IATA-Vertrag. Auch auf technischer Ebene arbeiten die europäischen Fluggesellschaften zusammen.

Weiterhin wirken sich auch Kooperationen zwischen Fluggesellschaften und ihren Vermittlern - also Spediteuren und Reisebüros - auf die Marktsituation aus, ebenso die Zusammenarbeit der Vermittler untereinander.

Während die Gesetze und Abkommen zwischen den Staaten jedermann zugänglich sind, ist das Wissen in der Öffentlichkeit über die zwischenbetriebliche Zusammenarbeit weitaus geringer. Es fehlt gänzlich mit Annäherung an einen ungesetzlichen Bereich. In eine solche Zone der Illegalität fallen nicht vom Kartellverbot freigestellte Vereinbarungen und Unterschreitungen von gesetzlich festgelegten Beförderungstarifen sowie mit dem Luftverkehr in Zusammenhang stehende Nebentarife. Derartige Verhaltensweisen konnten teilweise anlässlich von Gesprächen mit am Luftverkehr beteiligten Unternehmen in Erfahrung gebracht werden und sollen in die Darstellung einbezogen werden, da sie Bestandteile der gegenwärtigen Marktverhältnisse bilden.

Im folgenden sollen zunächst die den Luftverkehrsmarkt prägenden Rahmenbedingungen dargelegt werden. Daran anschließend wird auf das Verhalten der Marktbeteiligten eingegangen.

B. Die Rahmenbedingungen

B.1. Nationale Gesetze

I. Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland behält sich der Staat gemäß dem deutschen Luftverkehrsgesetz¹⁾ die Genehmigung von Fluglinien, Beförderungsentgelten und Beförderungsbedingungen vor. Die mit der Genehmigung beauftragten Behörden haben die Wahrung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung zu bedenken. Die Aufrechterhaltung des Flugbetriebes zu den beantragten Tarifen und Beförderungsbedingungen während der Dauer der Genehmigung soll durch die Sicherstellung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gewährleistet werden. Zu deren Nachweis werden deshalb beim Antrag auf die Erteilung einer Luftverkehrsgenehmigung die Vorlage der letzten Bilanz einschließlich Gewinn- und Verlustrechnung sowie Angaben über die Kapitalzusammensetzung des Unternehmens, sein Anlagevermögen und die geplanten Betriebsmittel gefordert²⁾.

Der nichtplanmäßige Luftverkehr kann durch die Zulassungsbehörde mit Bedingungen und Auflagen versehen sowie bei "nachhaltiger Beeinträchtigung öffentlichen Verkehrsinteresses" gänzlich untersagt werden. Für ihn gelten dieselben Mitteilungspflichten wie für den Linienverkehr.

1) Vgl. Bundesgesetzblatt I 1980, S. 1729 ff.

2) Vgl. § 62, 6 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung.

II. Belgien

Das belgische Recht¹⁾ legt ebenfalls die Notwendigkeit staatlicher Zulassung zum Luftverkehr fest. Weiter wird darin vorgeschrieben, daß die Tarifgestaltung und das Leistungsangebot im einzelnen durch Verordnungen zu regeln ist. In Belgien hat die Staatsgesellschaft SABENA gemäß Artikel 6 ihrer Satzung das Monopol im nationalen Linienluftverkehr inne²⁾.

Der nichtplanmäßige gewerbliche Luftverkehr bedarf der Genehmigung des Verkehrsministers. Diese wird für nur zwei Jahre ausgestellt, allerdings besteht die Möglichkeit einer Verlängerung³⁾.

III. Dänemark

Auch in Dänemark⁴⁾ sind gewerbsmäßige Linienflüge nur mit Genehmigung der zuständigen Behörden gestattet. Die Zulassung zum Luftverkehr sollte dabei stets unter Wahrung des öffentlichen Interesses erfolgen. Inlandsverkehr bleibt ausdrücklich Unternehmern mit dänischer Staatsbürgerschaft oder Gesellschaften unter der Führung vornehmlich von Dänen besetzter Organe vorbehalten.

Nichtplanmäßiger Luftverkehr ist ebenfalls genehmigungspflichtig.

1) Vgl. Moniteur Belge vom 26./27.7.1937. Eine Zusammenstellung aller ausländischen Luftfahrtgesetze findet sich in: Magnuson, Warren G., (Hrsg.), Air Laws and Treaties of the World, Band I und II, Washington 1965.

2) Vgl. Verplaetse, Juliaan, Das Luftrecht in Belgien, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 1963, S. 37.

3) Vgl. ebenda, S. 37.

4) Vgl. Lovtidende A No. XX, 1960.

IV. Frankreich

In Frankreich¹⁾ befindet der französische Verkehrsminister über die Zulassung zum gewerblichen Luftverkehr. Er erteilt diese Genehmigung Gesellschaften, deren Unternehmenssitz in Frankreich liegt und die sich in mehrheitlichem Besitz französischer Staatsangehöriger befinden. In genehmigungsbedürftigen Ausnahmefällen kann Inlandsverkehr auch von Ausländern betrieben werden.

Der Gesetzgeber trifft keine Unterscheidung zwischen planmäßigem und außerplanmäßigem Luftverkehr²⁾.

Die auf bestimmten Linien zugelassenen Luftverkehrsunternehmen haben dem Verkehrsminister die vorgesehenen Personenbeförderungstarife zur Bestätigung vorzulegen. Sie sollten mit den multilateralen Abkommen übereinstimmen, da die französische Administration auf eine international geschlossene Tarifstruktur bedacht ist³⁾, gleichwohl aber einige Ausnahmen zuläßt. So bietet Air France Fernflüge in die Karibik zu Preisen an, die unter den IATA-Tarifen liegen. Begründet wird dieses Vorgehen damit, den auf diesen Inseln lebenden französischen Staatsbürgern müsse Gelegenheit verschafft werden, zu möglichst geringen Kosten Frankreich zu besuchen⁴⁾. Generell wird bei der Genehmigung neuer Billigtarife sogar großer Wert darauf gelegt, eine Unterhöhlung der bestehenden Tarifstruktur zu verhindern, sofern es sich nicht um eine überwiegend von Touristen nachgefragte Flugverbindung handelt.

1) Vgl. Journal Officiel de la République Française, 9.4.1967, S. 3569 ff.

2) Vgl. Dausen, Manfred A., Der gewerbliche Luftverkehr in Frankreich, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 1973, S. 103.

3) Vgl. European Civil Aviation Conference, Intraf Report, a.a.O., S. 80 f.

4) Vgl. Legrez, F., a.a.O., S. 24.

Allerdings mangelt es an Erläuterungen über die Vorgehensweise, wie zwischen den meist gegenläufigen Zielen "Stabilisierung der Tarifstruktur" und "Einführung für Touristen nützlicher Niedrigtarife" abgewogen werden soll. Das Fehlen entsprechender Entscheidungskriterien kann den Verdacht nahelegen, daß den Verbraucherinteressen - soweit es billige Tarife anbelangt - eher nachrangige Bedeutung beigemessen wird.

Neben der in allen EG-Staaten stattfindenden technischen Überwachung werden in Frankreich zusätzlich die wirtschaftlichen Entscheidungen der Unternehmen kontrolliert. So muß der Verkehrsminister beispielsweise den allgemeinen Kauf- und Mietprogrammen für Flugmaterial und den Flugangebotsprogrammen zustimmen. Bei der Air France muß sogar die Satzung durch Verordnung des Ministerrates nach Anhörung des Verkehrs- sowie des Wirtschafts- und Finanzministers gebilligt werden. Die Budgetplanung, finanzielle Beteiligungen, die Personalbestimmungen und das Investitionsprogramm sind vom Verkehrsminister wie auch vom Wirtschafts- und Finanzminister zu genehmigen.

V. Griechenland

Das jüngste EG-Mitglied Griechenland¹⁾ macht jede zivile Lufttransportleistung von der Zustimmung des Luftministeriums abhängig. Die Aufnahme in das dortige Flugzeugregister ist beschränkt auf Flugzeuge von Eigentümern griechischer Nationalität oder von Gesellschaften mit Sitz in Griechenland und unter überwiegend griechischer Geschäftsführung. Inländische Verkehrsverbindungen sollen in der Regel ebenso durch nationale Unternehmen bedient werden wie auch grenzüberschreitende Flugrouten.

1) Vgl. Magnuson, Warren G., a.a.O., Band I., S. 823 ff.

Die Unterscheidung zwischen Linien- und Nichtlinienverkehr ist gesetzlich nicht geregelt.

Das Gesetz trägt sogar Sorge dafür, daß das von den Unternehmen verwendete Fluggerät von Griechen hergestellt, bedient und gewartet wird. Diese weitgehend protektionistische Regelung zugunsten inländischer Erzeugnisse und Dienstleistungen ist aber nur für den Fall vorgesehen, daß ausländische Konkurrenzprodukte in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht nur gleich oder ähnlich gut geeignet sind.

VI. Großbritannien

In Großbritannien¹⁾ wurden im letzten Jahrzehnt wiederholt Versuche unternommen, die nationalen Gesetze und Vorschriften den sich ständig ändernden Gegebenheiten im Luftverkehr anzupassen. Dem Civil Aviation Act von 1971 folgten die Civil Aviation Regulations und die Civil Aviation Policy Guidance von 1972 sowie die Air Navigation Order von 1974²⁾. Darin wird die Vergabe einer Luftverkehrsgenehmigung abhängig gemacht von dem Fachwissen des Antragstellers auf dem Gebiet des Luftverkehrs, seinem gesamten Persönlichkeitsbild und der Kapitalausstattung seines Unternehmens. Die Civil Aviation Authority (CAA) befaßt sich mit der Prüfung dieser Tatbestände, bei ausländischen Unternehmen ist zudem die schriftliche Einwilligung des Handelsministers notwendig. Im Langstreckenverkehr werden unterschiedliche Interessensphären von British Airways und British Caledonian Airways beachtet und Konkurrenz zwischen ihnen verhindert. Gleiches gilt nicht für den Flugverkehr in

1) Vgl. Hem, Derek H., The Law of Sea and Air Traffic, London 1955, S. 244 ff.

2) Vgl. Beety, David A., a.a.O., S. 5 ff.

Großbritannien selbst. Dort soll nach CAA-Bestimmungen das Verbraucherinteresse beim Stattgeben von Flugverkehrsansträgen bestimmend sein¹⁾.

Die CAA ist mit der Tarifgenehmigung beauftragt. Soweit diese den Inlandverkehr betreffen, prüft sie die Kosten- und Finanzsituation des beantragenden Unternehmens. Britische Luftverkehrsunternehmen unterliegen einer weitgehenden, turnusmäßigen Meldepflicht, auf deren Daten bei dieser Prüfung zurückgegriffen werden kann²⁾. Nach § 18 der "Guidance" haben sich die Tarife an den langfristigen Kosten zu orientieren, die einem wirtschaftlich arbeitenden Anbieter entstehen, einschließlich einer angemessenen Kapitalverzinsung³⁾. Die von British Airways auf den IATA-Verkehrskonferenzen eingebrachten Tarifvorschläge werden von der CAA nach den zuvor angeführten Kriterien vorgeprüft. Um des Vorteils eines multilateral abgestimmten Tarifsystems willen werden aber auch nicht an den Kosten orientierte IATA-Tarife akzeptiert⁴⁾.

Die Genehmigung von Charterflügen beinhaltet im Gegensatz zu der für den Linienverkehr keine Tarifvorschrift⁵⁾.

VII. Irland

Auch nach dem irischen Gesetz⁶⁾ ist gewerblicher Luftverkehr genehmigungspflichtig. Inlandsdienste obliegen in erster Linie dem heimischen Unternehmen Aer Lingus, jedoch können Ver-

1) Vgl. Beety, David A., a.a.O., S. 8.

2) Vgl. ebenda, S. 10.

3) Vgl. European Civil Aviation Conference, Intraf Report, a.a.O., S. 83.

4) Vgl. Beety, David A., a.a.O., S. 11.

5) Vgl. ebenda, S. 12.

6) Vgl. Magnuson, Warren G., a.a.O., Band I., S. 1170 ff.

kehrsrechte vom zuständigen Minister für Industrie und Handel auch anderweitig vergeben werden. Eine Beschränkung des Marktzutritts auf bestimmte Personenkreise ist nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht vorgesehen¹⁾. Für den Bereich internationalen Luftverkehrs wird dem Warschauer Abkommen²⁾ Gesetzeskraft zugewiesen. Da hierin Luftverkehrsgenehmigungen nicht behandelt werden, läßt sich das Verhalten der irischen Behörden am ehesten mittels der in den bilateralen Abkommen getroffenen Vereinbarungen aufdecken.

Das Betreiben von Charterverkehr ist gleichfalls nur mit Genehmigung gestattet; diese wird gegebenenfalls für eine Dauer von 12 Monaten gewährt. Darüber hinaus verlangt das Gesetz, daß das Flugzeug in seiner Gesamtheit zu chartern ist und daß bei Zwischenlandungen keine weiteren Passagiere zu gewerbmäßiger Beförderung zusteigen dürfen.

Der Staat behält sich im gesamten Luftverkehr eine weitgehende Überwachung und Einflußnahme vor. So kann der Minister für Industrie und Handel die Genehmigung mit Auflagen bezüglich der Gehälter und Arbeitsbedingungen für die im betreffenden Unternehmen beschäftigten Mitarbeiter verbinden und die Einstellung irischer Staatsbürger fordern wie auch die Verwendung irischer Erzeugnisse.

1) Dies kann aus Artikel 88,1 geschlossen werden, wo es heißt: "Any person may apply for an aviation business licence ...".

2) Vgl. Abkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im Internationalen Luftverkehr (Warschauer Abkommen), in: Meyer, Alex (Hrsg.), Internationale Luftfahrtabkommen, Köln-Berlin 1953, Band I., S. 91 ff.

VIII. Italien

In der italienischen Gesetzgebung¹⁾ ist der Versuch unternommen worden, den gesamten Verkehrsbereich umfassend zu regeln²⁾. Den Luftverkehr betreffend wird eine Registereintragung verlangt, für die sich das zu registrierende Flugzeug im Eigentum italienischer Staatsbürger befinden soll oder eines Unternehmens, dessen Kapital zu zwei Dritteln in italienischer Hand liegt und in dem Präsident wie auch zwei Drittel der Vorstandsmitglieder italienische Staatsangehörige sind. Unternehmen, die solchermaßen eingetragene Flugzeuge besitzen und über die finanziellen und technischen Möglichkeiten verfügen, die für die Aufrechterhaltung eines Linienverkehrs notwendig sind, erhalten von der Regierung Flugrechte auf Strecken, für die Vorhandensein öffentlichen Interesses unterstellt werden kann; die Lizenz hat eine Gültigkeit von nicht mehr als 10 Jahren. Einmal genehmigte Flugverbindungen dürfen ohne Zustimmung des Ministeriums für Luftfahrt nicht wieder eingestellt werden.

Linienflüge zwischen italienischen Flughäfen sind nationalen Unternehmen vorbehalten, nur in Ausnahmefällen - um solchen Lufttransport überhaupt zu ermöglichen - können ausländische Unternehmen zugelassen werden. Im internationalen Linienverkehr werden Flugrechte gemäß den bilateralen Abkommen auch an Nichtitaliener vergeben.

Gelegenheits- und unplanmäßiger Luftverkehr bedürfen auch in Italien einer Genehmigung.

1) Vgl. Gazzetta Ufficiale, 1960-1961.

2) Vgl. Magnuson, Warren G., a.a.O., S. 1319.

IX. Luxemburg

Luxemburg¹⁾ gestattet freien Luftverkehr über seinem Hoheitsgebiet sowohl für nationale Flugzeuge, das heißt in Luxemburg registrierte, als auch für ausländische, sofern gegenseitige Abkommen mit deren Heimatstaaten bestehen.

Voraussetzungen für die Eintragung in das Flugzeugregister werden ebensowenig genannt wie ausdrückliche Unterschiede in der Behandlung von Linien- und Nichtlinienverkehr.

X. Niederlande

Das niederländische Gesetz²⁾ schreibt gleichfalls die Eintragungspflicht von Flugzeugen vor, ohne die Bedingungen zu nennen, unter denen die Registrierung erfolgt. Von der "Wahrung öffentlicher Sicherheit" abgesehen sind keine Kriterien angegeben, nach denen über die Zulassung zum Luftverkehr entschieden wird.

Die Zulassung von Ausländern zum nichtplanmäßigen Flugverkehr erfolgt im Austausch mit der Vergabe von Flugrechten an Niederländer durch die betreffenden Staaten³⁾.

Die Tarifgestaltung bleibt der Entscheidungsbefugnis des Luftverkehrsunternehmens überlassen; darüber hinaus ist die

1) Vgl. Recueil de Lois, 1948, S. 22 ff.

2) Vgl. Staatsblad No. 47 vom 15.1.1958, S. 77 ff.

3) Vgl. Diederiks-Verschoor, Ph., Heere, W.P., Moll, A., Der Gelegenheitsluftverkehr, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 1973, S. 152.

Zustimmung des Verkehrsministers erforderlich. Seine Billigung soll nach der Prüfung der Verbraucherinteressen, der Leistungsfähigkeit des Unternehmens und der Übereinstimmung der geplanten Tarife mit der Gesamtstruktur erfolgen. Wirtschaftlicher Flugbedienung zuwiderlaufende Tarife sind ausdrücklich als Ablehnungsgrund angeführt¹⁾.

B.2. Rechtsnormen aus dem EWG-Vertrag

I. Die Niederlassungsfreiheit

In den vorangegangenen Erörterungen wurde bereits deutlich gemacht, daß im Bereich des Luftverkehrs die Niederlassungsfreiheit für ausländische Unternehmen durch die nationalen Gesetze verhindert wird. Den Angehörigen eines Nationalstaates wird nämlich verwehrt, sich in ein anderes Land der Gemeinschaft zu begeben und einen Betrieb zu eröffnen.

Das Niederlassungsrecht - in den Artikeln 52 bis 58 des EWG-Vertrages für den gemeinsamen Markt geregelt - sollte nach dem allgemeinen Programm zur Aufhebung der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit²⁾ stufenweise angestrebt werden. Der Luftverkehr ist von diesem Programm allerdings ausdrücklich ausgenommen³⁾. Der Ministerrat muß geeignete Maßnahmen für diesen Wirtschaftsbereich einstimmig beschließen. Eine solche Beschlußfassung liegt aber bisher nicht vor. Insofern

1) Vgl. European Civil Aviation Conference, Intraf Report, a.a.O., S. 81.

2) Vgl. AblEG Nr. 2 vom 15.1.1962, S. 36.

3) Vgl. ebenda, Abschnitt IV, G.

verstoßen die Staaten der Europäischen Gemeinschaften auch nicht gegen das europäische Recht, wenn sie durch ihre nationalen Vorschriften ausländischen Unternehmen die Eröffnung eines Luftverkehrsbetriebes verwehren. Die ökonomische Würdigung dieses Tatbestandes soll an anderer Stelle erfolgen¹⁾.

II. Freier Dienstleistungsverkehr

Freier Dienstleistungsverkehr bedeutet die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit durch Angehörige eines Nationalstaates der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates. Für die Luftfahrt folgt daraus das Recht, das Hoheitsgebiet anderer Staaten der Europäischen Gemeinschaften zu überfliegen und besonders auch dort zu landen.

Die Gewährung von freiem Dienstleistungsverkehr - für den gemeinsamen Markt generell in den Artikeln 59 bis 66 des EWG-Vertrages festgelegt - ist im Bereich des Luftverkehrs von einer EntschlieÙung des Ministerrates gemäß Artikel 84, 2 des EWG-Vertrages abhängig. In der Vergangenheit wurde jedoch keine solche Entscheidung gefällt.

1) Vgl. hierzu die Abschnitte "Aufgabe und Funktionsweise des Wettbewerbs" sowie "Zum Vorgehen im Linienverkehr", S. 8 ff. beziehungsweise 203 ff.

III. Allgemeine Wettbewerbsregeln¹⁾

Innerhalb des Titels Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages finden sich unter anderem auch die Verbote von Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen sowie der mißbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung. Die Verordnung 17/62²⁾ legt Einzelheiten und praktische Verfahren zur Durchsetzung dieser Verbote fest.

Der Luftverkehr fällt zwar nicht unter den Geltungsbereich der Verordnung³⁾. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof in einem Urteil darauf hingewiesen, daß auch für den Luftverkehr die allgemeinen Bestimmungen gelten, unter die auch das Kartellverbot und das Verbot des Ausbeutungsmißbrauchs fallen.

Die zu den allgemeinen Wettbewerbsregeln zählenden Artikel 92 bis 94 des EWG-Vertrages legen die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Beihilfen für Wirtschaftsunternehmen fest. Nach allgemeiner Auffassung sind diese Vorschriften uneingeschränkt auf den Luftverkehr anzuwenden, da die be-

1) Die allgemeinen Wettbewerbsregeln fallen unter die gemeinsamen Regeln des EWG-Vertrages, nach denen die Politik der Gemeinschaft betrieben werden soll. Es handelt sich dabei um die Artikel 85 bis 94 des EWG-Vertrages. Diese allgemeinen Wettbewerbsregeln sind nicht mit den in dieser Untersuchung zu erörternden Wettbewerbsregeln für den Luftverkehr zu verwechseln.

2) Vgl. ABLEG Nr. 13 vom 21.2.1962, S. 204.

3) Festgelegt durch Verordnung Nr. 141/62. Vgl. ABLEG Nr. 124 vom 28.11.1962, S. 2751.

sonderen Beihilfebestimmungen der Verordnung 1107/70 ausdrücklich nur für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr gelten¹⁾. Die Subventionszahlungen bedürfen - gerade im Hinblick auf den heute erkennbaren Umfang - einer genauen ökonomischen Analyse. Die von ihnen ausgehenden Wirkungen beeinflussen nämlich die Wettbewerbsgegebenheiten und letztlich die gesamtwirtschaftliche Lage in den einzelnen Staaten²⁾.

B.3. Internationale Abkommen

I. Multilaterale Verträge

Den meisten Staaten der Welt mangelt es an einer räumlichen Ausdehnung, die den Aufbau eines verstärkt auf das Inland ausgerichteten Luftverkehrsmarktes lohnend erscheinen ließe. Der daraus entstandene vorwiegend internationale Charakter des Luftverkehrs macht zwischenstaatliche Zusammenarbeit unabdingbar.

Das Chicagoer Abkommen

In der 1944 einsetzenden Entstehungsphase hofften die meisten Staaten, durch eine multilaterale Ordnung des Luftverkehrsmarktes effiziente Rahmenbedingungen zu setzen. Auf der dazu einberufenen Chicagoer Luftverkehrskonferenz wurde die International Civil Aviation Organization (ICAO) gegründet, deren

1) Vgl. AbleG Nr. L 130 vom 15.6.1970, S. 1.

2) Vgl. Abschnitt "Die Wirkungen staatlicher Beihilfen", S. 126 f.

Ziel in der Gewährleistung ständiger internationaler Zusammenarbeit und in der Entwicklung des Luftverkehrs besteht¹⁾. Weitere Konferenzergebnisse sind das "Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt" (Chicagoer Abkommen)²⁾ und als Ergänzungen die "Vereinbarung über den Durchflug im internationalen Luftlinienverkehr" (Transitabkommen)³⁾ sowie die "Vereinbarung über die internationale Luftbeförderung" (Transport-Abkommen)⁴⁾.

Das Chicagoer Abkommen selbst spiegelt bereits den Interessenwiderstreit zwischen den luftfahrtpolitischen und den wettbewerbspolitischen Zielen wider. Freie wettbewerbliche Betätigung könnte andere Ziele als das der wirtschaftlichen Effizienz - etwa die Sicherung der Lufthoheit oder den Schutz der inländischen Luftverkehrsunternehmen - beeinträchtigen. Die Entscheidung fiel gegen die wettbewerbliche Zielsetzung. In Artikel 1 wird die Lufthoheit jedes Staates garantiert; Artikel 6 schreibt die Genehmigungspflicht jeglichen Linienverkehrs im Luftraum eines Staates vor und Artikel 7 setzt die Nationalstaaten in die Lage, ausländische Unternehmen vom inländischen Luftverkehr auszuschließen. Mit diesen Bestimmungen wurde der Grundstein vielfältiger Regulierungen im Linienverkehr gelegt.

Mit diesem weitgehenden Zugeständnis an die nationalstaatliche Lufthoheit wurden zugleich große bürokratische Hindernisse für den internationalen Luftverkehr errichtet. Jeder Eintritt einer Linienmaschine in den Luftraum eines Staates

1) Vgl. Bongers, Hans M., Deutscher Luftverkehr, Bielefeld 1967, S. 43.

2) Vgl. BGBI. II 1973, S. 418 ff.

3) Vgl. BGBI. II 1956, S. 442 ff.

4) Vgl. Meyer, Alex, a.a.O., Band III, S. 108 ff.

stand damit unter Genehmigungspflicht. Das Transit-Abkommen schuf wenigstens insofern eine geringe Erleichterung, als sich die beigetretenen Staaten untereinander den Überflug ihrer Länder sowie nichtkommerzielle Landungen einräumten.

Im Transportabkommen dagegen war darüber hinaus die Billigung kommerzieller Linienverkehrsrechte vorgesehen. Der Verzicht auf ausdrückliche Genehmigung von Flugbewegungen im nationalen Luftraum hätte die Möglichkeit zu weitgehender Luftverkehrsfreiheit und damit zu starkem Wettbewerb eröffnet. Doch wohl gerade im Entstehen von Wettbewerb sahen die meisten Staaten eine Entwicklung eingeleitet, die aus luftfahrtpolitischen Erwägungen für keineswegs erstrebenswert gehalten wurde. So bestand vielfältig Anlaß zur Sorge, die inländischen Luftverkehrsunternehmen könnten vom Markt verdrängt werden. Daher wurde dieses Abkommen, obwohl zunächst von einigen Staaten unterzeichnet, von der Mehrheit abgelehnt und sogar zwei Jahre später vom wichtigsten Befürworter, den Vereinigten Staaten, gekündigt. Als Folge sind heute bilaterale Abkommen notwendig, wenn zwei Staaten an planmäßigen Flugverbindungen untereinander gelegen ist.

Seine überragende Bedeutung hat das Chicagoer Abkommen für den Linienverkehr. Allerdings regelt es auch den nichtplanmäßigen Luftverkehr. So ist es nach Artikel 5 in diesem Bereich den Flugzeugen gestattet, alle Vertragsstaaten zu durchfliegen oder dort zu landen, um Fluggäste, Fracht oder Post aufzunehmen und abzusetzen, ohne das Erfordernis, die Genehmigung dazu einzuholen. Wie unten gezeigt wird, läßt sich die grundsätzlich zugesicherte Luftverkehrsfreiheit in der Realität jedoch durch mancherlei Maßnahmen sehr weitgehend beschränken.

Das Straßburger Abkommen

Die Mitglieder der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) hatten beabsichtigt, den nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa durch das "Mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa" (Straßburger Abkommen)¹⁾ zu regeln. Ziel dieses Abkommens war es, zumindest im europäischen Raum dem Charterverkehr eine liberalere Basis zu schaffen. Die Sorge vor einer dem Linienverkehr entstehenden Konkurrenz jedoch ließ ein zieladäquates Abkommen nicht zustandekommen.

Nichtplanmäßiger Flugverkehr wurde in Kategorien mit unterschiedlichen staatlichen Interventionsmöglichkeiten unterteilt²⁾. Bezeichnenderweise wird als Einordnungskriterium das Ausmaß der Konkurrenz für den Linienverkehr gewählt. Das führt dazu, daß ein Staat unter Kategorie 2 fallende Flüge, die einen nicht hinreichenden Linienverkehr ergänzen sollten, gemäß Artikel 2, 2 des Abkommens wegen vermuteter Gefährdung eigenen Linienverkehrs unterbinden darf.

Eine gemeinsame - liberale - Handhabung wurde für Flugtaxis und Flüge im Dienste der Menschlichkeit gefunden, nicht dagegen für den Kettenflugverkehr³⁾. Dieser weist schon wegen der mit ihm verbundenen Absicht Gemeinsamkeiten mit dem Linienverkehr auf, ohne zu diesem in Konkurrenzbeziehung zu stehen, sofern die Auflagen eingehalten werden.

Die ECAC-Mitglieder einigten sich auf die Verpflichtung, ihre durchweg unterschiedlichen Vorschriften, Bedingungen und Be-

-
- 1) Vgl. BGBI. II 1956, S. 821 ff.
 - 2) Vgl. Kamp, Jaap, Air Charter Regulation, New York-Washington-London 1976, S. 49.
 - 3) Vgl. Buchwald, Peter, Hauptprobleme des heutigen und zukünftigen Luftverkehrs, 2. Aufl., Bad Homburg 1974, S. 70 f. Eine genauere Darstellung findet sich im Abschnitt "Das Verhalten der Chartergesellschaften" auf S. 68 f. dieser Studie.

schränkungen für diese Gattung von Flugverkehr zu veröffentlichen. Daraus könnte gewiß größere Rechtsklarheit entstehen, bestünden nicht Unterschiede zwischen den gesetzlich vorgesehenen Regelungen und ihrer praktischen Anwendung. Auf solche Divergenzen ist jedenfalls in der Literatur hingewiesen worden, wie aus der nachfolgenden Tabelle I ersichtlich wird¹⁾. Weiterhin sollte man sich bewußt machen, daß sowohl eine Einflug- als auch eine Ausfluggenehmigung notwendig sind, also stets zwei Staaten auf einen Flug einwirken. Dadurch könnte sich tendenziell die jeweils restriktivere Genehmigungspraxis durchsetzen. Außerdem bietet sich mit der Notwendigkeit zweier Genehmigungen für einen Nichtlinienflug allen Staaten ein Hebel, den ursprünglich unreglementiert und multilateral geplanten Charterverkehrsmarkt in bilaterale Absprachen und Beschränkungen zu zwingen²⁾.

Die im Straßburger Abkommen und in Artikel 5 des Chicagoer Abkommens schon weitgehend beschränkte Wettbewerbsfreiheit wird durch verschiedene Maßnahmen einzelner Staaten noch weiter beschnitten. Dazu einige bezeichnende Beispiele:

Die Niederlande befeißigen sich mehr und mehr einer Genehmigungspraxis, die auf den Austausch von Flugrechten auch im Charterverkehr hinausläuft³⁾. Spanien erteilt deutschen Gelegenheitsflugdiensten Landeerlaubnis nur im Rahmen der Gegen-

1) Vgl. hierzu auch Dirlewanger, Gebhard, Preisdifferenzierung im internationalen Luftverkehr, Bern 1969, S. 221 f.

2) Vgl. International Civil Aviation Organization, Regulation of Capacity in International Air Transport Services, Montreal 1977, S. 8.

3) Auf eine derartige Bestimmung der "Verwaltungsordnung zur Regelung von Flügen nach, über und aus den Niederlanden, ausgeführt durch Luftfahrtgesellschaften im nichtplanmäßigen Verkehr" vom 31.8.1970 weisen Diederiks-Verschoor, Heere und Moll hin. Vgl. hierzu Diederiks-Verschoor, Ph., Heere, W.P., Moll, A., a.a.O., S. 152.

Tabelle I: Rechtslage und Praxis für die Durchführung von Kettenflügen (Pauschalflugreisen) in verschiedenen Ländern

	England	Belgien	Skandinavien (Schweden, Norwegen, Dänemark)	Bundesrepublik Deutschland	Niederlande	Frankreich	Spanien
I. Bewilligung							
Die Erteilung oder Verweigerung ist abhängig:							
a) von einer genügenden technischen Organisation	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
b) von wirtschaftlichen Gesichtspunkten	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
II. Tarifgenehmigung							
a) im Gesetz vorgesehen	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja
b) in der Praxis angewendet	ja	ja	nein	nein	ja	ja	nein
c) IATA Tarife als Basis	ja	ja	nein	nein	ja	ja	-
d) freie Tariffestsetzung durch Unternehmungen	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja
III. Andere wirtschaftliche Auflagen als Tarifvorschriften (z.B. Kapazitätsbeschränkung, Vorschriften über Organisation von Pauschalflugreisen)							
a) nach Gesetz möglich	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja
b) effektiv auferlegt	ja	ja	ja	nein	nein	ja	nein
IV. Schutz der nationalen Unternehmung							
a) gesetzlich zulässig	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
b) effektiv ausgeübt	ja	ja	ja	nein	ja	nein	ja

Quelle: Dirlwanger, Gebhard, Die Preisdifferenzierung im internationalen Luftverkehr, a.a.O., S. 221 f.

seitigkeit. Sri Lanka engt die Anzahl der von der Deutschen Lufttransport Union beantragten Flüge nach Colombo ein. Venezuela verhindert Charterflüge desselben Unternehmens nach Curaçao mittels der Androhung, bei deren Aufrechterhaltung der Deutschen Lufthansa die Landegenehmigung für ihre Linienflüge zu entziehen.

Die Bundesrepublik Deutschland genehmigte der Lauda Air die Flugstrecke Wien - Frankfurt nur mit der Auflage eines Tarifes, der über dem der Lufthansa liegt, obwohl Lauda Air 10 % billiger als die deutsche Gesellschaft fliegen wollte¹⁾.

Großbritannien möchte von ausländischen Boeing 747-Maschinen 1.000 Pfund zusätzlich pro Landung auf dem Flughafen London-Heathrow erheben²⁾. Italien forderte für die Landerechte ausländischer Fluggesellschaften in Rom Ausgleichszahlungen³⁾. German Cargo Service muß für die Zwischenlandung zur Treibstoffaufnahme an afrikanische Staaten "non objective fees" entrichten⁴⁾.

Folgende Tendenzen werden aus diesen Fällen ersichtlich: Einmal wird die Intention des grundsätzlich regelungsfreien nicht-planmäßigen (oder auch Bedarfs-) Verkehrs in ihrem Inhalt verfälscht. Außerdem entsteht der zumindest nicht unbegründete Verdacht, daß diese Maßnahmen als Schutz der meist in Staatsbesitz befindlichen Linienunternehmen oder heimischer Chartergesellschaften vor ausländischen Charterunternehmen gedacht sind.

1) Vgl. Test, Oktober 1980, Purzeln die Preise weiter?, S. 890.

2) Vgl. Wirtschaftswoche Nr. 43 vom 24.10.1980, Fluggesellschaften: Gewitter in der Luft, S. 86.

3) Vgl. Zantke, Siegfried, Luftverkehrspolitik: "Die staatliche Gängelei muß endlich aufhören", in: DVZ Nr. 123 vom 14.10.1980, S. 9.

4) Vgl. Zantke, Siegfried, Wettbewerb: Frachtcharter an der Kostenbarriere, in: DVZ Nr. 105 vom 2.9.1980, S. 11.

II. Bilaterale Abkommen

Wirtschaftlich bedeutsame Bestimmungen der Abkommen

Das stark dominierende Bestreben, staatliche Souveränität im Luftverkehr zu erhalten und dessen Entwicklung nicht den Marktabläufen zu überlassen, wurde bereits erwähnt. Dies führte letztlich und durchaus folgerichtig zu der heute überragenden Bedeutung, die bilaterale Abkommen bei den Rahmenbedingungen im Linienverkehr einnehmen. Sie haben inzwischen weltweit die staatliche Zahl von 1.400 überschritten¹⁾; allein die Bundesrepublik Deutschland kann auf 73 solcher Vereinbarungen verweisen. Besonders zwei Elemente der Luftverkehrsabkommen stellen Ansatzpunkte staatlicher Einflußmöglichkeit zur Marktregulierung dar: die Kapazitäts- und Frequenzklauseln sowie die Tarifklausel. Ihren unterschiedlichen Ausprägungen seien kurz einige systematisierende Betrachtungen gewidmet.

Kapazitäts- und Frequenzklauseln

Nachdem die Chicagoer Konferenz besonders wegen der unterschiedlichen Standpunkte der Vereinigten Staaten von Amerika und Großbritanniens bezüglich der Ordnung des Luftverkehrs keine multilaterale Lösung der Luftverkehrsfragen zuwege gebracht hatte, nahm der wenig später zwischen den beiden genannten Staaten auf Bermuda zustande gekommene Luftverkehrsvertrag²⁾ bald eine Musterstellung für andere zweiseitige Abkommen ein. Die nach Wettbewerbsverhältnissen strebenden USA

1) Vgl. International Civil Aviation Organization, Regulation of Capacity, a.a.O., S. 37; Kloster-Harz, Doris, Die Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, Göttingen 1976, S. 228 ff.

2) Das Abkommen ist abgedruckt bei Meyer, a.a.O., Band III, S. 284 ff. Vgl. hierzu auch Taneja, Nawal K., US International Aviation Policy, Lexington-Toronto 1980, S. 11 f.

erlangten darin für das Zugeständnis der noch zu behandelnden Preisregulierung den Verzicht auf eine Fixierung der Angebotsmenge. Angebotsquotierung erfordert die Festlegung der Anzahl der in einem festen Zeitabschnitt stattfindenden Flüge (Frequenzklausel) und mit Blick auf die Sitzplatzzahl die Bezeichnung der zu verwendenden Flugzeuge (Kapazitätsklausel). In Abkommen nach dem Bermuda-Typ finden sich lediglich Ausführungen über An- und Abflugorte der zu bedienenden Strecken. Dagegen erlaubt der Predetermination-Typ mittels der oben dargelegten Regulierungen eine genaue Aufteilung des Luftverkehrsaufkommens. Dem Flugaufkommen soll zumindest in der Regel eine von beiden Vertragsstaaten in gleichem Umfang anzubietende Sitzplatzkapazität gegenüberstehen¹⁾. Solche Angebotsaufteilung wird jedoch erst wirksam, wenn das Angebot die Nachfrage nicht etwa übersteigt. In dem Fall hat der Fluggast immer die Wahlmöglichkeit zwischen mehreren Anbietern; außerdem sollte nicht unbeachtet bleiben, daß mancher Nachfrager aus starker - hier nicht näher zu begründender - Abneigung gegenüber bestimmten Luftverkehrsgesellschaften ganz von seinen Flugplänen zurücktritt, sofern er nicht mit einer bestimmten Gesellschaft fliegen kann.

Von den geschlossenen Abkommen entbehren weltweit nur etwa hundert jeglicher Kapazitätsbeschränkung²⁾; nur 11 von 51 der ICAO berichtender Staaten nehmen in aller Regel eine liberale Haltung ein, während 31 die sehr einschneidende Regulierung von Kapazität und Frequenz bevorzugen. Die Tabellen II und III geben einen Überblick über die Luftverkehrsabkommen der EG-Mitglieder. Die EG-Staaten Dänemark, Irland und Niederlande schlossen dabei öfters Verträge ab, die die Kapazität in nur geringem Ausmaß festlegt. Besonders Italien, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland scheinen eine eher wettbewerbsfeindliche Hal-

1) Außer auf die Sitzplatzkapazität wird weiter darauf geachtet, daß sich die Abflugzeiten wegen des unterschiedlichen Fluggastaufkommens möglichst ähnlich sind.

2) Vgl. International Civil Aviation Organization, Regulation of Capacity, a.a.O., S. 37 f.

tung einzunehmen. Eine abgesicherte Beurteilung bedarf aber der Untersuchung des Verhaltens der Vertragspartner, die solche Abkommen ebenfalls bestimmend prägen. So kann man wohl davon ausgehen, daß Predetermination-Abkommen verstärkt von Staaten angestrebt werden, deren Luftverkehrsgesellschaften sich in einer schwächeren Wettbewerbsposition wännen und daher als schutzbedürftig erachtet werden. Solche Einstellungen wird man sicher hauptsächlich in Entwicklungs-, aber auch in Schwellenländern antreffen¹⁾, wie die Analyse der bereits erwähnten ICAO-Statistik untermauert. Schließen Industriestaaten mit wirtschaftlich starken Unternehmen in unterschiedlichem Ausmaß Abkommen mit den erwähnten Staaten ab, kann leicht ein verzerrtes Bild von ihrer wettbewerblichen Grundlinie entstehen²⁾.

Tarifklauseln

Die Tarifklausel tritt ebenfalls in verschiedenen Erscheinungsformen auf. Im Bermuda-Abkommen wurde vereinbart, daß eine Tarifgenehmigung durch die staatlichen Luftfahrtbehörden erfolgen muß; ferner findet sich der Hinweis darauf, daß bei den Tarifen die Flugpreise anderer Luftverkehrsgesellschaften zu berücksichtigen sind³⁾. Damit ist bereits eine erste Andeutung gewisser Tarifabstimmungen erfolgt. In anderen Abkommen wird ausdrücklich die Übernahme der auf den IATA-Verkehrskonferenzen abgestimmten Kartelltarife angesprochen, allerdings auch

1) Vgl. Wheatcroft, Stephen, Air Transport Policy, London 1964, S. 72.

2) Die aus den bisherigen Bemerkungen vielleicht naheliegende Einschätzung der bundesrepublikanischen Wettbewerbshaltung scheint sich bei der Analyse des vergleichsweise liberalen bilateralen Abkommens mit den Vereinigten Staaten eher in ihr Gegenteil zu verkehren. Allerdings darf auch der Druck nicht unterschätzt werden, den die Vereinigten Staaten beim Abschluß dieses Abkommens ausübten.

3) Vgl. Kloster-Harz, Doris, a.a.O., S. 25 und 91; Stahlenbrecher, Herbert, Die Preisbildung im internationalen Linienn-Luftverkehr, Hamburg 1965, S. 40.

Tabelle II

Luftverkehrsabkommen zwischen den EG-Staaten

ZWISCHEN UND	Belgien	Bundesrepublik Deutschland	Dänemark	Frankreich	Griechenland	Großbritannien	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande
Belgien		K				K	K			
Bundesrepublik Deutschland	K		K	K	K	K	K	K	K	K
Dänemark		K			K	K	O		O	
Frankreich		K			K	K	K	K	K	
Griechenland		K	K	K		K		K		K
Großbritannien	K	K	K	K	K		K	K		K
Irland	K	K	O	K		K		K	K	O
Italien		K		K	K	K	K			K
Luxemburg		K	O	K			K			K
Niederlande		K			K	K	O	K	K	

K = mit Kapazitätsklausel

O = ohne Kapazitätsklausel

Tabelle III: Luftverkehrsabkommen zwischen EG-Staaten und
Gebieten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften

ZWISCHEN UND	Europa ohne EG-Staaten		Afrika		Asien / Ozeanien		Amerika	
	O	K	O	K	O	K	O	K
Belgien		8		4	1	10		8
Dänemark	5	11		7	2	16		9
Bundesrepublik Deutschland		10		8		14		11
Frankreich		13		29		25		10
Griechenland		9			1	8		2
Großbritannien		17		15		20		14
Irland	2	3				1	2	
Italien		15		24		19		10
Luxemburg	3	7		1	2	3	1	
Niederlande	4	14		19	1	20		12

K = mit Kapazitätsklausel
O = ohne Kapazitätsklausel

Quelle: ICAO, Regulation of Capacity in International Air
Transport Services, Montreal 1977, S. 35 f.

die Genehmigungserfordernis seitens der zuständigen Behörden. Sofern die IATA-Tarife angewendet werden oder Einigkeit über andere bilateral ausgehandelte Flugpreise besteht, gibt es zwangsweise für beide Verkehrsrichtungen im Personenverkehr nur einen Preis. Im Frachtverkehr ist dagegen eine Preisdifferenzierung auch nach der Flugrichtung anzutreffen¹⁾.

Die Sachlage verändert sich, wenn die Ursprungslandregel²⁾ vereinbart wird. In diesem Fall genehmigt jeder Staat die Tarife des von seinem Gebiet ausgehenden Verkehrs, und das kann je nach Flugrichtung zu unterschiedlichen Flugpreisen führen. Da aber für jede Richtung alle anbietenden Unternehmen an einen bestimmten Tarif gebunden sind, entsteht direkt noch kein Preiswettbewerb, möglicherweise aber auf indirektem Wege³⁾.

Die "Regel der doppelseitigen Ablehnung"⁴⁾ stellt die am ehesten wettbewerbliche Bestimmung dar. Sie gestattet eine freie Preisbildung der Fluggesellschaften, die so lange von staatlicher Seite unbeeinflusst bleibt, wie nicht beide betroffenen Regierungen einen bestimmten Tarif untersagen.

Genehmigungspflichtig sind die Tarife in allen drei Ausprägungen der Tarifklausel, wenn auch die Tragweite dieser Ge-

1) Vgl. Abschnitt Luftfrachtverkehr, Verhalten der Liniengesellschaften auf S. 78 ff. dieser Untersuchung.

2) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Memorandum, S. 34. Dieses Prinzip ist beispielsweise in das Luftverkehrsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten aufgenommen.

3) Die Möglichkeiten indirekten Wettbewerbs werden auf Seite 48 näher erläutert.

4) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Memorandum, a.a.O., S. 34 f.

nehmung unterschiedlich sein wird. Staatliche Behörden setzen heute beinahe im gesamten Luftverkehr die Flugpreise fest. Doch reicht dies nicht aus, um Preiswettbewerb zu verhindern. Das haben auch die IATA-Mitglieder erkannt und deswegen die Zahlung eines einheitlichen Provisionssatzes an ihre Agenten (Reisebüros und Spediteure) vereinbart. Mit dem Verbot, die Fluggäste durch Preisnachlässe an den Provisionen teilhaben zu lassen¹⁾, streben die Fluggesellschaften an, daß die Agenten einen bestimmten Flugschein gleichfalls zum IATA-Einheitspreis anbieten. Viele Staaten haben sich ebenfalls die Einsicht zu eigen gemacht, daß eine solche Regelung notwendig ist, soll der Wettbewerb wirksam ausgeschaltet werden. In der Bundesrepublik ist mit dem Luftfahrt-Nebengebührentarif vom Bundesminister für Verkehr sogar der verladenden Wirtschaft im Bereich der Luftfracht eine Gebührenpflicht auferlegt worden. Für diese galt zunächst die Form eines Festpreises, heute hat man sich auf einen Margentarif geeinigt. Das Mißachten solcher Tarifvorschriften kann durch Anwendung einschlägiger Artikel des Ordnungswidrigkeitsgesetzes strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen²⁾. Somit sind auch die Zulieferer in ein reguliertes Marktsystem eingebunden, obwohl die Erstellung ihrer eigenen Dienstleistungen keiner Regulierung unterliegt und Freiheit sowohl im Marktzugang wie auch im Wettbewerb allgemein herrscht.

Benennungsklauseln

Von wettbewerblicher Bedeutung in den Luftverkehrsabkommen sind weiterhin die Bestimmungen zur Benennung der Fluggesell-

-
- 1) Eine Reihe von Reisebüros hält sich offensichtlich nicht an diese Regelung. Darauf wird bei der Darlegung des illegalen Wettbewerbs auf Seite 59 f. näher eingegangen.
 - 2) Entsprechende Regelungen enthalten die §§ 9 (2), 14, 30, 116 und 130 (2) des Ordnungswidrigkeitsgesetzes.

schaften¹⁾. In der Benennungsklausel wird jedem Vertragsstaat das Recht eingeräumt, eine oder mehrere Liniengesellschaften mit der Bedienung der ausgehandelten Flugstrecken zu beauftragen. Für den Fall einer Mehrfachbedienung kann mit verstärktem Wettbewerb gerechnet werden, selbst wenn der Preiswettbewerb wirksam ausgeschaltet bleibt²⁾.

Verzicht auf Diskriminierung

Nach nationaler Herkunft differenzierende Gebühren für die Benutzung von Flughäfen und anderen Luftverkehrseinrichtungen wirken wettbewerbsverzerrend. Die Verpflichtung, solche diskriminierenden Verhaltensweisen zu unterlassen, wird regelmäßig in die Abkommen aufgenommen³⁾. Bei Gesprächen mit deutschen Luftverkehrsgesellschaften wurde dennoch der Verdacht geäußert, manche Länder verfügten über einen "gespaltenen Markt", besonders für Treibstoff. Die Berechtigung solcher Befürchtungen ließ sich nicht eindeutig klären. Sie erscheinen jedoch nicht unplausibel.

B.4. Die International Air Transport Association (IATA)

I. Entstehung der IATA

Obwohl ein privatwirtschaftlicher Zusammenschluß, wenn auch mit ausdrücklicher Billigung der meisten Regierungen, soll die International Air Transport Association (IATA) den Rahmenbedingungen zugerechnet werden. Dies erscheint sinnvoll, da sie die gesamte luftverkehrliche Entwicklung von Beginn an

1) Vgl. Kloster-Harz, Doris, a.a.O., S. 57 ff.

2) Vgl. hierzu die Überlegungen zum Nebenleistungswettbewerb, S. 62 ff.

3) Vgl. Kloster-Harz, Doris, a.a.O., S. 77.

maßgeblich mitgestaltet hat¹⁾; zudem beziehen sich viele der bei der ICAO gemeldeten Luftverkehrsabkommen direkt auf die von ihr getätigten Tarifabsprachen²⁾.

Während der Internationalen Zivilluftfahrtkonferenz in Chicago initiierten anwesende Vertreter von Luftverkehrsgesellschaften - teilweise Mitglieder der Vorkriegs-IATA - einen neuen internationalen Unternehmensverband. Begünstigt durch das Nichtzustandekommen eines staatlichen Übereinkommens auf multilateraler Basis ließen sich ihre Pläne schnell verwirklichen³⁾. Am 16. April 1945 wurde in Havanna die Gründungsversammlung eröffnet, und bis zum 19. April wurden die Artikel der IATA-Satzung verabschiedet. Hierin sind als Ziele der Vereinigung deklariert⁴⁾:

- Förderung von sicherem, regelmäßigem und wirtschaftlichem Luftverkehr zum Nutzen der Völker der Welt, Pflege der Luftfahrtindustrie und Untersuchungen der damit verbundenen Probleme,
- Schaffung von Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Luftfahrtunternehmen, die direkt oder indirekt im internationalen Luftverkehr tätig sind,
- Zusammenarbeit mit der ICAO und anderen internationalen Organisationen.

1) Bereits 1919 wurde die International Air Traffic Association (IATA I) gegründet. Vgl. hierzu Brancker, J.W.S., IATA and what it does, Leyden 1977, S. 6 ff.

2) Vgl. Stahlenbrecher, Herbert, a.a.O., S. 41.

3) Vgl. Brancker, J.W.S., a.a.O., S. 10 und 189 ff.; Meinecke, Hans-Dieter, Die Tarife der International Air Transport Association (IATA) in kartellrechtlicher Sicht, Göttingen 1975, S. 3.

4) Diese Ziele sind festgehalten in Artikel III des IATA-Vertrages, Meyer, Alex, a.a.O., Band III, S. 109.

Die Mitgliedschaft ist offen für Liniengesellschaften aus den Staaten, die der ICAO angehören. Der organisatorische Aufbau der IATA umfaßt die jährliche Generalversammlung als oberstes Entscheidungsgremium, das mit der Geschäftsführung betraute Exekutivkomitee, dem auch der Generaldirektor untersteht, sowie die ständigen Ausschüsse für Technik, Finanzen, Recht, Medizin und neuerdings auch Industriepolitik. Als ständige Einrichtungen werden betrieben das mit der Verrechnung gegenseitiger Forderungen beschäftigte Clearinghouse, das die getroffenen Vereinbarungen überwachende Compliance Office und die Verkehrskonferenzen¹⁾.

In dieser Untersuchung soll nicht auf eine Vielzahl der sehr bemerkenswerten, für das heutige Luftverkehrssystem äußerst bedeutsamen Errungenschaften eingegangen werden. Es sei lediglich kurz hingewiesen auf den Aufbau eines weltweiten Interline-Systems²⁾, die Vereinheitlichung von Vertrags- und Beförderungsbedingungen, die Standardisierung von Beförderungsdokumenten, die Lösung von Versicherungsproblemen sowie auf zahlreiche Untersuchungen im Bereich medizinischer Probleme des Luftverkehrs³⁾. Von Interesse sind in dieser Studie vielmehr die ausschließlich wettbewerbsrelevanten Tätigkeiten der IATA.

II. Die Tarifabsprachen

An erster Stelle sind diesbezüglich die auf den Verkehrskonferenzen stattfindenden Tarifabsprachen zu nennen. Sehr wahr-

1) Vgl. Specht, Wolfgang, Die IATA, Frankfurt-Bern 1973, S. 14 ff.

2) Interline-Abkommen regeln die gegenseitige Anerkennung von Flugscheinen. Die Fluggäste gewinnen dadurch höhere Flexibilität, da sie durch den Kauf eines Tickets für eine bestimmte Strecke nicht an eine der dort fliegenden Gesellschaften gebunden sind.

3) Vgl. Specht, Wolfgang, Die IATA, a.a.O., S. 17 ff.

scheinlich wurde die IATA besonders im Hinblick auf innerhalb dieser Organisation wirkungsvoll zu treffende Preisvereinbarungen gegründet. Bezeichnenderweise kommt nur den Tarifabsprachen eine bindende Verpflichtung für alle Mitglieder zu, während die Beschlüsse der Generalversammlung und der Ständigen Ausschüsse lediglich Empfehlungen darstellen¹⁾. Möglicherweise waren es gerade die Verkehrskonferenzen und deren Ergebnisse, die der IATA zu ihrer heutigen Stellung im internationalen Luftverkehr verholfen haben. Die Absprachen zwischen den Unternehmen erlauben eine weltweit geschlossene Tarifstruktur bei Interessenwahrung der einzelnen Gesellschaften und deren Eigentümer - in aller Regel der Heimatstaaten. Eben diese Staaten werden aber von der sehr mühevollen Verhandlungsführung befreit und laufen weniger Gefahr, direkt in mögliche Meinungsverschiedenheiten hineingezogen zu werden. Für die amerikanische Zivilluftfahrtbehörde CAB eröffnete sich überdies die Möglichkeit, über ihre Verfügungsgewalt hinaus Einfluß auszuüben, da die in anderer Form nicht festzusetzenden Tarife von ihr genehmigt werden müssen²⁾. Die europäischen Staaten sahen die Chance, sich auf den Verkehrskonferenzen um das von ihnen angestrebte Preisniveau zu bemühen. Eine gewisse Bequemlichkeit und die Strategie der Konfliktvermeidung begründen damit die positive Einstellung gegenüber der IATA von staatlicher Seite her³⁾.

Die bloße Feststellung, daß Preisabsprachen mit der Zielsetzung wettbewerblicher Steuerung nicht vereinbar sind, wird der sehr vielschichtigen Problematik auf dem Luftverkehrsmarkt nur unzureichend gerecht. Vielmehr sind die einzelnen Regeln und Verfahren zu erörtern, unter denen solche Preisabsprachen zustande kommen.

1) Vgl. Brancker, J.W.S., a.a.O., S. 15.

2) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 83.

3) Vgl. Taneja, Nawal K., a.a.O., S. 78.

Verkehrskonferenzen werden für drei geographische Gebiete abgehalten, für die zu Abstimmungszwecken weitere Untergebiete gebildet werden können¹⁾. Die Teilnahme an solchen Konferenzen kann nach eigenem Ermessen der Mitglieder mit, aber auch ohne Abstimmungsbeteiligung vonstatten gehen. Jede Gesellschaft, die sich zur Konferenzteilnahme entschlossen hat und regelmäßige, gewerbsmäßige, internationale Lufttransportdienste unter dem Recht der Dritten und Vierten Freiheit²⁾ anbietet, wird stimmberechtigtes Mitglied. Bei Abstimmungen ist sie durch einen akkreditierten Repräsentanten mit einer Stimme vertreten. Damit eine Resolution für alle Mitglieder - auch die nicht anwesenden - bindend ist, muß sie einstimmig beschlossen werden. Um eine wirksamere Beschlußfassung auf den Konferenzen zu erleichtern, sind in letzter Zeit einige neue Regeln entwickelt worden. So gilt heute auch der einmütige Beschluß eines Unter-Gebietes als Konferenzentscheidung, sofern nicht 20 % der übrigen Konferenzteilnehmer widersprechen. Weiterhin erhalten zwischen einzelnen Mitgliedern ausgehandelte Abkommen Gültigkeit, wenn mindestens 80 % der davon betroffenen Gesellschaften anwesend sind und keine mehrheitliche Ablehnung seitens der anderen Konferenzteilnehmer vorliegt. Zudem ist jede Luftverkehrsgesellschaft ermächtigt, unter Einhaltung bestimmter Fristen sogenannte "Experimentierraten" einzuführen und zwar zwischen dem jeweiligen Heimatstaat und anderen Staaten. Schließlich sind die Mitglieder von der Einhaltung der Konferenzentscheidungen entbunden, von denen schriftlich mitgeteilt wird, daß die betreffenden Resolutionen entweder anwendbaren Gesetzen oder der verfolgten Politik ihrer Heimatländer widersprechen.

1) Vgl. zu allen Verfahrensregeln Brancker, J.W.S., a.a.O., S. 136 ff. sowie DVZ Nr. 103 vom 28.8.1979, So soll die neue IATA arbeiten, S. 9 f.

2) Vgl. hierzu Tabelle IV auf S. 46.

Tabelle IV: Freiheiten der Luft

Bei den Luftfreiheiten handelt es sich um Verkehrsrechte, die sich die Staaten gegenseitig einräumen. Gemeinhin werden fünf Freiheiten der Luft unterschieden:

Erste Freiheit: Das Recht, das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Vertragsstaaten ohne Landung zu überfliegen.

Zweite Freiheit: Das Recht, im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates zu nichtgewerblichen Zwecken zu landen.

Dritte Freiheit: Das Recht, Passagiere, Fracht und Post vom Eintragsstaat des Luftfahrzeuges in einen Vertragsstaat zu befördern und dort abzusetzen.

Vierte Freiheit: Das Recht, Passagiere, Fracht und Post in einem Vertragsstaat aufzunehmen und in den Eintragsstaat des Luftfahrzeuges zu befördern.

Fünfte Freiheit: Das Recht, Passagiere, Fracht und Post zwischen einem Vertragsstaat und dritten Staaten zu befördern.

Darüber hinaus werden noch weitere Freiheiten der Luft erwähnt:

Sechste Freiheit: Das Recht, Passagiere, Fracht und Post in einem Vertragsstaat aufzunehmen und nach Zwischenlandungen im Eintragsstaat des Luftfahrzeuges in dritte Staaten weiterzubefördern und umgekehrt.

Siebte Freiheit: Das Recht, fortwährend Fluglinienverkehr zwischen zwei Vertragsstaaten durchzuführen, ohne daß dieser Verkehr Teil einer Fluglinienverbindung mit dem Eintragsstaat des Luftfahrzeuges ist.

Achte Freiheit: Das Recht, innerhalb eines Vertragsstaates zwischen den dort vorhandenen Flughäfen Passagiere, Fracht und Post zu befördern.

Quellen: Buchwald, Peter, a.a.O., S. 59 sowie
Bongers, Hans M., a.a.O., S. 46 ff.

Für diesen Fall, der im übrigen als häufige Ursache für die Ergebnislosigkeit von Konferenzen angesehen wird¹⁾, sind andere Gesellschaften ebenfalls berechtigt, sich von der geschlossenen Vereinbarung als entbunden zu betrachten.

Mit diesen Verfahren zur Entscheidungsfindung wird dreierlei angestrebt:

- Die Einigung bezüglich aller Hauptstrecken in möglichst kurzer Zeit,
- die Beachtung gegenseitiger Abhängigkeit der Routen voneinander,
- die Rücksichtnahme auf abweichende staatliche Interessen, die nicht Gegenstand einer Kompromißlösung werden dürfen.

Zweifelsohne wird mit der Auflockerung der Einstimmigkeitsregel eine Störgröße für das Zustandekommen von Absprachen entschärft. Eine Resolution kann weiterhin nicht mehr von einem einzelnen Mitglied zu Fall gebracht werden. Dies erscheint um so wichtiger, als mitunter der Verdacht geäußert wird, daß es keineswegs nur sachbezogene wirtschaftliche Interessen sind, die das Abstimmungsverhalten beeinflussen, sondern mitunter ganz persönliche Motive der Repräsentanten²⁾. Mit Verhandlungen über die Tarife der bedeutenden Strecken des Weltluftverkehrs läßt sich eine weitere, überaus nottuende Straffung der Konferenzen verwirklichen. Schlichtweg unmöglich dürfte es sein, alle circa 400.000 Passagetarife und 160.000 Frachtraten³⁾ zu diskutieren. Im Anschluß an die Einigung auf den Hauptstrecken werden diese Tarife mit

1) Vgl. Taneja, Nawal K., a.a.O., S. 91.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. Dirlewanger, Gebhard, a.a.O., S. 48; sowie Brancker, J.W.S., a.a.O., S. 41.

Hilfe genau festgelegter Verfahren aus eben den Hauptstrecken abgeleitet¹⁾. Mit diesem Vorgehen wird außerdem der Aufbau einer in sich geschlossenen Tarifstruktur angestrebt. Dadurch wird eine zusätzliche Wettbewerbsmöglichkeit unterbunden. Ansonsten wäre es denkbar, daß trotz überall reglementierter Preise eine Reise etwa von Frankfurt nach einem Ziel in Südamerika durch einen indirekten Flug mit Umstieg auf einem afrikanischen Flughafen zu einem günstigeren Preis als der Direktflug angeboten wird. Unter diesen Bedingungen tritt die afrikanische Fluggesellschaft, deren Heimatstaat mit der Bundesrepublik und dem südamerikanischen Zielland bilaterale Luftverkehrsabkommen geschlossen hat, als Konkurrent der Deutschen Lufthansa auf. Genau solche Wettbewerbsbeziehungen will die IATA allerdings vermeiden, indem sie untersagt, daß der Preis eines Direktfluges bei indirekter Bedienung unterboten wird.

Weil Wettbewerb über weit auseinander gelegene Routen zustande kommen könnte, haben auch die nur mittelbar betroffenen Luftverkehrsunternehmen ein Interventionsrecht bezüglich der Tarife einer Flugstrecke. Die Bestimmung, daß nur der Einspruch wirksam wird, der von mehreren Gesellschaften erhoben wird, hat aus der Sicht des Kartells zwei positive Wirkungen: Einerseits bleibt jedem Mitglied weitgehend die Wahrung seiner Interessen erhalten, andererseits werden Beschlüsse nicht mehr durch sachfremde Motive verhindert, ist doch davon auszugehen, daß in aller Regel nicht ein Mitglied alleine von einem Abkommen indirekt betroffen wird; sachlich begründete Einsprüche müßten demzufolge stets von mehreren Mitgliedern erhoben werden. Mehr als früher darf wohl heute darauf gesetzt

1) Eine kurze Darstellung der für diese Untersuchung nicht bedeutsamen Konstruktionsregeln gibt Dirlewanger, Gebhard, a.a.O., S. 47 und 65.

werden, daß die Gesellschaften in der Mehrzahl der Fälle eine Einigung auf Kompromißbasis, auf eine Politik des Gebens und Nehmens also, einer "open-rate-Situation" vorziehen¹⁾.

Diese Kompromißlösung bei der Tarifabsprache wirkt selbstverständlich auf die Angebotspreise ein. Abgesehen von häufig vorgenommenen Preisvergleichen, die ohnehin alle mit einigen Ungenauigkeiten behaftet sind²⁾, spricht doch einiges dafür, daß ein im Kartell abgesprochener Preis den Wettbewerbspreis übersteigt. Selbst wenn der von Außenseitern ausgehende Konkurrenzdruck und die Berücksichtigung der Nachfragereaktionen in Erwägung gezogen werden³⁾, unterstützen immerhin marktstrukturelle Überlegungen diese These⁴⁾. Da ja die Konferenzergebnisse als Kompromisse entstehen, erscheint es durchaus zulässig anzunehmen, daß die Preise nicht an den Möglichkeiten des kostengünstigsten Anbieters orientiert sind⁵⁾. Auch bei einer vielleicht geringeren Anzahl von Anbietern einer bestimmten

1) Vgl. Kneifel, John L., Der Wettbewerb im nordatlantischen Luftverkehr, München 1967, S. 107 ff.; Stahlenbrecher, Herbert, a.a.O., S. 92.

2) Vgl. Taneja, Nawal K., a.a.O., S. 65 sowie European Civil Aviation Committee, Intraf Report, a.a.O., S. 2 und 9 ff.

3) Vgl. Lienau, Wilhelm, Das Zustandekommen von Preisforderungen in Kartellen, Hamburg 1969, S. 11 ff.

4) Auf den zusätzlichen Aufwand einer Kooperation verweist auch Klatt, Siegfurt, Hindernisse einer Kooperation im Verkehrsgewerbe, in: Kooperation im Verkehr, hrsg. von Herbert Schmidt, Bad Godesberg 1969, S. 99.

5) Kartelle bewirken in der Regel keinen Produktivitätsfortschritt, da ihre Vereinbarungen durch Kompromißlösungen zustande kommen. Oft wird auch dem schwächsten Mitglied die Produktion ermöglicht, obwohl es wegen der "Kostenstruktur zweckmäßiger wäre, einzelne Betriebe und Unternehmen schwächer an der Produktion zu beteiligen als andere oder gar ganz stillzulegen", so Lenel, Hans-Otto, Die Problematik der Kartelle und Syndikate, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, hrsg. von Arndt, Helmut, 2. Aufl., Berlin 1971, S. 207.

Flugverbindung dürfte freie Preisbildung zu einem niedrigeren Tarifniveau führen. Es ließe sich nämlich erwarten, daß billigere Flugtarife einzelner Anbieter zu einer Preissenkung auch der Konkurrenten führen würden. Wenn auch plausibel, so sind diese Aussagen nun keineswegs exakt. Dazu müßte bekannt sein, wie sich die Preise ohne ein Kartell entwickelt hätten¹⁾. Ebenfalls ist bei diesen Überlegungen nicht berücksichtigt, daß den - möglicherweise - höheren Tarifen ja andere, vom Verbraucher gewünschte Leistungen gegenüberstehen könnten. Dies wird später zu erörtern sein.

III. Die Regelung des Servicewettbewerbs

Die Vergangenheit zeigt weiter, daß zur Ausschaltung des Wettbewerbs neben Festpreisen auch die Qualität der Leistungen zu normieren ist. Entsprechende Vereinbarungen bestehen bereits, soweit es kostenlose Mahlzeiten und Getränke, die Menge des Freigepäcks, den Umfang der den Passagieren zu gewährenden Geschenke sowie die Höhe der Nebenkosten für Luftfrachtsendungen betrifft²⁾. Auf die weiterhin bestehenden Wettbewerbsmöglichkeiten wird im nächsten Abschnitt einzugehen sein.

Die IATA kann in einer weiteren Weise durchaus wettbewerbs-einschränkend wirken. Der Ausschuß für Technik veranstaltet jährlich Konferenzen, um die Kontakte zwischen Fluggesell-

1) Vgl. Stahlenbrecher, Herbert, a.a.O., S. 55. Dennoch spricht einiges dafür, daß die Luftverkehrspreise in Abwesenheit eines Kartells wahrscheinlich niedriger wären. Vgl. dazu Dirlwanger, Gebhard, a.a.O., S. 273 und Kneifel, John L., a.a.O., S. 110.

2) Vgl. Specht, Wolfgang, a.a.O., S. 26 f.

schaften und Luftfahrtindustrie zu pflegen. Die Flugzeughersteller erhalten dort zwar auch positiv zu bewertende Hinweise auf vielerlei Anforderungen an das von ihnen zu entwickelnde Fluggerät. Jedoch sollte nicht unterschätzt werden, daß bei zu solchen Anlässen stattfindenden Preisverhandlungen durch massive Nachfragemacht Druck auf die an größtmöglichem Absatz interessierten Hersteller ausgeübt werden kann¹⁾. Wie so oft muß auch hier zwischen der Möglichkeit der Rationalisierung und der einer Wettbewerbsbeschränkung abgewogen werden, um zu einer Beurteilung zu gelangen.

IV. Die Gestaltung der Agenturverträge

Der Absatz von Lufttransportleistungen wird nicht nur von den Luftverkehrsgesellschaften selbst, sondern in weit größerem Umfang von eigens dazu bestellten Agenten betrieben. Deswegen erwächst über die Tarifabstimmung hinaus die Notwendigkeit, darauf einzuwirken, daß die IATA-Reisebüros und IATA-Spediteure nur die offiziellen Tarife anbieten. Nach vom Verkehrsausschuß der IATA erarbeiteten Richtlinien²⁾ werden nach Antragstellung Agenten ausgewählt und von den "IATA-Agency-Investigation-Boards" der einzelnen Staaten als IATA-Agenten zugelassen. Dieses Zulassungsverfahren hat zwei Formen von Wettbewerbsverzerrungen zur Folge: Die geforderte Erfüllung eines je nach Unternehmensstandort des Agenten verschiedenen Mindestumsatzes versetzt kleinere Reisebüros oder Spediteure in eine nachteilige Wettbewerbsposition; das Vetorecht einer im betreffenden Staat tätigen Luftverkehrsgesellschaft eröffnet die Möglichkeit zur Diskriminierung.

1) Vgl. Specht, Wolfgang, a.a.O., S. 17 f.

2) Vgl. International Air Transport Association - Agency Investigation Panel, Informationen und Antragsbedingungen für Antragsteller auf eine IATA-Agentur, o.O. o.J., S. 2.

Die zugelassenen Agenten verpflichten sich im IATA-Agenturvertrag¹⁾, den Fluggästen nur die offiziellen Tarife anzubieten und die eigene Provision²⁾ nicht weiterzugeben. Solche Weitergabe ist nur an Unteragenten gestattet und im IATA-Unteragenturvertrag³⁾ besonders hinsichtlich der zu gewährenden Provisionssätze geregelt. Diese belaufen sich nach Auskunft von Branchenmitgliedern zwischen 3 % und 6 %. Die der Absicherung der Preisabsprachen dienenden Provisionsregeln beinhalten folgenden wettbewerbsbeschränkenden Tatbestand: Die vom Agenten einzugehende Verpflichtung, keine höheren Provisionen von Nicht-IATA-Gesellschaften anzunehmen, ist geeignet, die Interessenlage der IATA-Agenten zum Nachteil der Verbraucher zu ändern. Höhere Provisionen bieten Anreize, verstärkt Flugscheine anderer - eventuell billigerer - Fluggesellschaften anzubieten. Gegen diese Konkurrenten suchen sich die Kartellmitglieder mittels der dargelegten Vertragsbestimmung zu schützen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Tätigkeit und das Regelwerk der IATA die Wettbewerbsfreiheit einengen. Zu einer vollständigen Analyse der Marktverhältnisse fehlt noch die Untersuchung unternehmerischen Verhaltens innerhalb des oben aufgezeigten Datenkranzes. Diese wird im nachfolgenden Abschnitt anzustellen sein.

-
- 1) Vgl. IATA-Agenturvertrag abgedruckt in: Klatt, Heinz (Hrsg.), Internationales Handbuch für Fachleute des Reisebürogewerbes, des Beherbergungs- und Gaststättengewerbes, des Fremdenverkehrs und des Verkehrs, Frankfurt o.J., S. 3V5 - 26e ff.
 - 2) Vgl. ebenda, S. 3V5 - 26 k. Derzeit wird in Europa der Verkauf von Passagierbeförderung mit einem Provisionssatz von 9 % der maßgeblichen Flugpreise im Linienverkehr und von 5 % im Charterverkehr honoriert. Der Kommissionssatz für Frachttransporte beläuft sich auf 5 % der Frachtrate, sofern es sich im direkte Sendungen handelt.
 - 3) Vgl. IATA-Unteragenturvertrag abgedruckt in Klatt, Heinz, a.a.O., S. 3V6 - 26 s.

C. Das Verhalten der am Luftverkehr Beteiligten

C.1. Die verschiedenen Teilmärkte im Luftverkehr

Mittels der dargelegten staatlichen Regulierung und der unternehmerischen Kartellierung wird ein rechtlich-organisatorischer Rahmen für den Luftverkehr geschaffen. Darin wird - zumindest im Linienverkehr - auf nichtwettbewerbliche Preissetzung und, wenn man die Genehmigungspraxis im Charterverkehr verfolgt¹⁾, auf weitgehend gleichbleibende Anbieterzahlen im Gesamtmarkt hingewirkt. Die in diesem recht geschlossenen Markt auftretenden Überkapazitäten wie auch die im Charterverkehr fehlende Preisregulierung bewirken ein Nebeneinander von wettbewerblichen und kooperativen Verhaltensweisen der Luftverkehrsgesellschaften. Diese sind von so außerordentlicher Vielfalt, daß es gerade wegen der wechselseitigen Beeinflussung einige Mühe bereitet, sie zu systematisieren, ohne die bestehenden Zusammenhänge zu vernachlässigen. Fluggesellschaften betreiben Linien- und Charter-, Personen- und Frachtverkehr. Relativ unproblematisch²⁾ läßt sich der Personen- vom Frachtverkehr trennen, weitaus schwieriger der Linien- vom Charterverkehr, die sowohl hinsichtlich der angebotenen Dienstleistungen als auch der bestimmenden Verhaltensweisen eng aneinander gerückt sind. Dem wird in der Darstellung insoweit Rechnung getragen, als Personenluftverkehr und Luftfrachtverkehr in ver-

1) Vgl. Kneifel, John L., a.a.O., S. 68; weiterhin Kamp, Jaap, a.a.O., S. 54.

2) Eine Überschneidung findet dann statt, wenn im selben Flugzeug Personen und Fracht befördert werden. Da aber die Fracht vorwiegend als reine Beiladung angesehen und die Planung der Flugstrecken und des Fluggeräteinsatzes von Erfordernissen des Passageverkehrs bestimmt wird, können alle entsprechenden Flüge dem Personenluftverkehr zugerechnet werden.

schiedenen Absätzen abgehandelt werden, innerhalb derer die enge Verknüpfung zwischen Linie und Charter berücksichtigt wird¹⁾. Dadurch soll eine Doppelbearbeitung vermindert werden, wenn sie sich auch nicht ganz ausschließen läßt.

C.2. Der Personenluftverkehr

I. Das Verhalten der Liniengesellschaften

Das Bestehen eines Kartellpreises, die weitgehende Normierung der Leistung sowie die Tarifklauseln der bilateralen Luftverkehrsabkommen tragen stark zur Reglementierung des durch die Benennungsklauseln geschlossenen Linienmarktes bei. Gleichwohl herrscht nach wie vor Wettbewerb um die Passagiere.

Die Verkehrskonferenzen werden oftmals als eine Art Ersatz für den Preiswettbewerb angesehen. Die geheimen Sitzungen belassen jedoch das von den beteiligten Gesellschaften an den Tag gelegte Verhalten im Dunkeln²⁾. Deshalb kann hier nur eine kurze Charakterisierung der erzielten Vereinbarungen erfolgen.

Formen der Preisdifferenzierung

Die Wünsche der an den Verhandlungen beteiligten Gesellschaften richten sich nicht nur auf das Tarifniveau insgesamt, son-

1) Über Abgrenzungskriterien zwischen Charter- und Linienverkehr finden sich viele Meinungen und Ansätze in der Literatur. Eine gute Übersicht vermittelt Bachmann, Klaus, Der Charterluftverkehr in der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation Bonn 1977, S. 21 ff. Für eine Ist-Analyse erscheint es überflüssig, einen weiteren Beitrag hierzu zu leisten. Ungeachtet aller damit verbundenen Probleme wird in dieser Studie unter Charterverkehr einfach Nichtlinienverkehr verstanden.

2) Vgl. Föllmi, Anton, Lufttransport und Europäische Integration, Winterthur 1962, S. 67.

dern ebenfalls auf viele Formen der Preisdifferenzierung¹⁾. Diese werden auf die speziellen Bedingungen der jeweilig bedienten Strecken zugeschnitten. Neben den Kosten, dem Nachfrageaufkommen im Privat- und Geschäftsreiseverkehr sowie der Wettbewerbsintensität wird wohl noch einer Reihe anderer Faktoren Beachtung geschenkt. Selbst die so nahe liegende Ausrichtung der Tarife an der Entfernung läßt sich nur begrenzt beobachten. So treten auf einer Route mitunter in bunter Mischung degressive, proportionale und progressive Preis-Entfernungsrelationen auf²⁾. Obwohl nach dem "more distant point principle"³⁾ auf einer Route eine längere Entfernung nicht absolut billiger angeboten werden darf als eine kürzere, läßt sich bei unterschiedlichen Strecken sogar diese Erscheinung beobachten⁴⁾.

Zwischen größeren zusammenhängenden Gebieten kommt in der Regel ein Zonentarif zur Anwendung⁵⁾. Die Reise von einem Gebiet zum anderen darf auch ohne Preiserhöhung über Umwege bestritten werden - mit einer Ausdehnung von teilweise bis zu 20 %. Diese Regelung basiert auf dem "indirect route principle"⁶⁾ und soll den Touristikverkehr anregen. Sie wird von Region zu Region in unterschiedlichem Ausmaß angewendet. Die Liniengesellschaften verteidigen dieses Prinzip mit dem Hinweis, es gewährleiste größere Gleichbehandlung der Flugreisenden. Der bei günstig gelegennem Wohnort ermöglichte Direktflug dürfe nicht billiger sein als ein indirekter Flug für den Reisenden,

1) Vgl. dazu die sehr ausführliche Darstellung bei Dirlewanger, Gebhard, a.a.O., S. 47 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 57.

3) Vgl. ebenda, S. 65 f.

4) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S.162 f.

5) Vgl. Dirlewanger, Gebhard, a.a.O., S. 62.

6) Vgl. ebenda, S. 66 f.

der abseits von Verkehrsknotenflughäfen beheimatet ist¹⁾. Unverständlich mutet es in diesem Zusammenhang an, daß die Linienunternehmen dann die Vorhaben anderer Unternehmen bekämpfen, die Direktflüge zwischen derzeit nur indirekt verbundenen Flughäfen anzubieten wünschen²⁾. Begründet wird dies damit, es fehle an entsprechendem Aufkommen und an genügenden Treibstoffreserven³⁾. Jedoch wird gerade durch indirekte Flüge gewiß ebenfalls Treibstoff verschwendet. Eine direkte Linie könnte aber schon wegen der Zeitersparnis eine größere Nachfrage erschließen⁴⁾.

Wird ein im Zuge regionaler Preisdifferenzierung teurer angebotenes Tarifgebiet berührt, so steigt am Endpunkt der Gesamtpreis. Die regionale Preisdifferenzierung nimmt beträchtliche Ausmaße an; selbst wenn die Grenzen der Zurechenbarkeit der Gesamtkosten auf einzelne Strecken berücksichtigt werden, können

-
- 1) Vgl. European Civil Aviation Conference, Intraf Report, a.a.O., S. 72.
 - 2) Die unabhängigen Fluggesellschaften Europas beklagen die Verweigerung von Flugrechten mit dem Zweck, die staatlichen Liniengesellschaften zu schützen. Vgl. Europäisches Parlament, Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die schriftliche Stellungnahme des Verbandes der Luftfahrtgesellschaften der Europäischen Gemeinschaft (ACE) zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980, S. 5.
 - 3) Vgl. Europäisches Parlament, Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die schriftliche Stellungnahme von Alitalia zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980, S. 3.
 - 4) Vgl. Europäisches Parlament, Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die Stellungnahme von Herrn Dr. Th. Stauffer, Direktor des Flughafens Basel-Mülhausen, zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. S. 3; weiterhin Hübenthal, Klaus, Kritische Beurteilung des Tarifgefüges für den planmäßigen internationalen Personenluftverkehr unter besonderer Berücksichtigung der Marktstruktur, Dissertation, Köln 1970, S. 219.

diese Preisunterschiede keinesfalls gänzlich auf ungleiche Kostensituationen zurückgeführt werden¹⁾.

Zeitliche Preisdifferenzierung wird durch Saisontarife²⁾ betrieben und zwar in Form von Tarifzuschlägen für die Hochsaison. Trotzdem noch bestehende große Nachfrageschwankungen könnten so interpretiert werden, daß Preispolitik zur Dämpfung jahreszeitlicher Nachfrageschwankungen im Verkehrssektor nur unzureichend geeignet ist³⁾. Andere Autoren gelangen demgegenüber zu der Auffassung, daß solches "peak-load-pricing" in nicht genügendem Ausmaß betrieben wird⁴⁾.

Die Einführung verschiedener Flugklassen darf als Antwort auf das Entstehen des Charterverkehrs eingestuft werden. Mit der Economy- oder Touristenklasse sollten auch im Linienverkehr billige Flugmöglichkeiten geschaffen werden. Die Verbilligung gegenüber der 1. Klasse fällt in den einzelnen Verkehrsgebieten recht unterschiedlich aus⁵⁾. Auch hier scheinen andere Ursachen den Einfluß der - jedoch nur ungenau zurechenbaren - Kosten zu überwiegen.

Starke Aufmerksamkeit sollte schließlich noch den Spezialtarifen gewidmet werden. Teilweise gewähren die Lineingesellschaften Sonderermäßigungen, so für Kinder, Jugendliche, Studenten, Familien und besondere Personengruppen⁶⁾; auch die Holidaytarife sind in diesen Bereich einzuordnen. Teilweise werden Gruppen- und Pauschalflugreisen angeboten. Diese zweite Form von

1) Vgl. Dirlwanger, Gebhard, a.a.O., S. 68 ff., dabei besonders die Tabellen 4 und 5.

2) Vgl. ebenda, S. 102.

3) Vgl. Lickorish, L.J., Kershaw, A.G., Die Beziehungen zwischen Tourismus und Transport, in: Zeitschrift für Fremdenverkehr 1955, S. 1 ff.

4) Vgl. Douglas, George W., Miller III, James C., Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy, Washington 1974, S. 103.

5) Vgl. Dirlwanger, Gebhard, a.a.O., S. 82, Tabelle 6.

6) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 165 ff.

Spezialtarifen¹⁾ zielt darauf ab, Personengruppen als Fluggäste zu gewinnen, die eher zu den Nachfragern nach Charterverkehr zu zählen wären. Große Gruppen (mit gemeinsamen Interessen, Affinitätsgruppen) sorgen für hohe Auslastungsquoten. Gleiches gilt für die Gruppenpauschalreisen (Group Inclusive Tours)²⁾, für die den Reiseveranstaltern zusätzliche Provisionen gezahlt werden. Die individuelle Pauschalreise hat gegenüber den meisten Angeboten der Chartergesellschaften den Vorteil, daß keine Gruppenzugehörigkeit erforderlich ist. Letztendlich werden noch bona-fide-Flüge erlaubt³⁾. Der Charterer des Flugzeuges verpflichtet sich dann zum Eigengebrauch, ohne den Benutzern irgendwelche Kosten in Rechnung zu stellen. Möglicherweise nehmen die Liniengesellschaften einen Ausgleich der in den einzelnen Flugleistungsarten zustandegekommenen Ergebnisse vor. Inwieweit welche Klasse die andere subventioniert, kann nur nach Einsicht in die Kostenrechnung und selbst dann lediglich mit erheblichen Einschränkungen geprüft werden. Allerdings sehen sich die Linienverkehrsgesellschaften vor einer schwierigen Entscheidung. Wird nämlich die 1. Klasse überteuert angeboten, muß mit dem Umsteigen von einem Teil der Fluggäste in die Touristenklasse gerechnet werden; wird die Touristenklasse zugunsten der 1. Klasse zu teuer angeboten, verschlechtert sich die Wettbewerbsposition gegenüber dem Charterverkehr.

Die Frage, inwieweit eine interne Subventionierung ertragschwacher Strecken durch ertragsstarke erfolgt, kann - so wich-

1) Vgl. Dirlewanger, Gebhard, a.a.O., S. 118 ff.

2) In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß zwischen Charterflügen auf Linienmaschinen und Charterflügen bei Bedarfsgesellschaften streng unterschieden werden muß.

3) Bona-fide-Flüge der Liniengesellschaften sind Flüge, bei denen ganze Flugzeuge an Gruppen mit gemeinsamem Reisezweck oder aber an Personen zu deren eigenem Gebrauch vermietet werden, ohne daß diese verpflichtet wären, ein Pauschalarrangement zu kaufen. Vgl. hierzu Dirlewanger, Gebhard, a.a.O., S. 127 f.

tig und interessant sie auch ist - ebenfalls ohne Einsicht in die Kostenrechnung nicht beantwortet werden. Gerade amerikanische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß der Kurzstrecken- durch den Langstreckenverkehr subventioniert wird¹⁾. Europäische Vertreter von Liniengesellschaften lassen mitunter in Gesprächen durchblicken, daß die Verluste im Nordatlantikverkehr momentan nur durch Gewinne im Europaverkehr getragen werden können. Alles in allem scheint eine interne Subventionierung zumindest sehr plausibel.

Das Zustandekommen dieser Formen von Preisdifferenzierungen beruht auf bestimmten preispolitischen Verhaltensweisen einiger Gesellschaften. Sie sind zwar allen IATA-Mitgliedern gestattet, allerdings läßt sich ein durchaus unterschiedlicher Grad ihrer Anwendung beobachten. Insofern kann man hierin möglicherweise eine gewisse Art von Preiswettbewerb sehen. Gleiches gilt für die sogenannten Experimentierraten und "verkehrsfördernden" Tarife²⁾. Diese bedürfen nicht einmal eines gemeinsamen Resolutionsbeschlusses, obgleich sie dem Einspruch betroffener Gesellschaften weiterhin ausgesetzt bleiben.

Illegaler Preiswettbewerb

Die allgemeine Tendenz eines Preiskartells zur Unterauslastung³⁾ läßt sich trotz dieser Preisdifferenzierung sehr eindrucksvoll innerhalb der IATA beobachten. Die Folge sind ständig sinkende Auslastungsquoten. Inwieweit das Entstehen solcher Überkapazitäten möglicherweise auf Branchenbesonderheiten zurückzuführen ist, soll an dieser Stelle nicht untersucht werden⁴⁾. Als unter

1) Vgl. Douglas, George W., Miller III, James C., a.a.O., S. 97; Kamp, Jaap, a.a.O., S. 16 f.

2) Vgl. Dirlwanger, Gebhard, a.a.O., S. 99.

3) Vgl. Kneifel, John L., a.a.O., S. 87.

4) Vgl. hierzu die Erörterung der Branchenbesonderheiten im vierten Kapitel dieser Untersuchung, S. 107 ff.

anderem deren Folge kann man außer den dargelegten preispolitischen Verhaltensweisen einen verstärkten, wenn auch illegalen Preiswettbewerb zwischen den Liniengesellschaften ansehen.

Mangelnde Personalzumessung für die Fachbehörden, politische Rücksichtnahmen, Inkonsequenz und schwer überprüfbare Manipulationen führen zu einem allseits bekannten Grauen Markt für Linienbeförderung¹⁾. So hat das Bundesverkehrsministerium - nach internen Informationen - bisher auf eine umfassende Kontrolle der von ihm genehmigten Tarife verzichten müssen, weil es an Personal mangelt. Angesichts leerer Kassen der Öffentlichen Hand ist eine Streckung der bisher zu dünnen Personaldecke auch nicht absehbar. Überhaupt bestand in dieser Behörde nur wenig Neigung, mit durchgreifenden Maßnahmen aufzuwarten. Man befürchtete sehr stark ausländische Reaktionen zu Lasten der Lufthansa, vielleicht sogar unter Mißachtung der Gleichbehandlung der Fluggesellschaften. In jüngster Zeit hat sich diese Haltung allerdings etwas gewandelt. Seit dem 1. Juli 1981 ist es allen in der Bundesrepublik tätigen Linienfluggesellschaften verboten, bei einem zum Normaltarif ausgestellten Flugticket durch besondere Vermerke wie "not refundable" oder "not endorsable" eine Rückerstattung oder das Umschreiben auf eine andere Gesellschaft auszuschließen²⁾. Dennoch sollte auch weiterhin die Abhängigkeit von der gesamten politischen Lage nicht außer Acht gelassen werden. Daß die luftverkehrspolitischen Entscheidungen davon beeinflußt werden, zeigen genügend Bei-

-
- 1) Vgl. Berninger, Heinz, a.a.O., S. 24; Blick durch die Wirtschaft Nr. 40 vom 26.2.1981, Grauer Flugscheinmarkt jetzt im Telefonbuch, S. 1; Business Traveller, Juni 1981, Frankfurt's cheap ticket sale could soon be stopped, S. 12.
 - 2) Vgl. FAZ Nr. 146 vom 29.6.1981, Nur der aufgedruckte Flugpreis soll gelten, S. 13; Blick durch die Wirtschaft Nr. 127 vom 8.7.1981, "Not endorsable" gilt nicht mehr, S. 1.

spiele¹⁾.

Seitens der IATA obliegt dem Board of Airlines Representatives in Germany (BARIG), zu überwachen, ob die Absprachen eingehalten werden. In jüngster Zeit wurde einigen Reisebüros wegen Verstößen gegen bindende Vorschriften die IATA-Agentur entzogen²⁾. Ob von solchen Maßnahmen noch eine Abschreckungswirkung ausgeht, wenn sie in zumindest einigen Fällen kurz später rückgängig gemacht werden, erscheint sehr fraglich. Man darf zudem annehmen, daß diese Entdeckungen nur die Spitze des Eisbergs an illegalen Praktiken darstellen.

Offensichtlich bedienen sich Luftverkehrsgesellschaften zweier Varianten, Billigtickets auf den Markt zu werfen, um ihre Maschinen besser auszulasten. Einmal gewähren sie Rabatte, entweder bei eigenem Verkauf in ihren Stadtbüros oder über Schwarzmarkthändler. Entsprechende Hinweise lassen sich bereits im Branchenverzeichnis der Deutschen Bundespost auffinden³⁾. Der Kaufpreis für solche Flugscheine liegt um einiges unter dem vom Bundesverkehrsministerium genehmigten Tarif. Diese Geschäfte müssen nach außen hin kaschiert werden. Das gelingt, falls den Tickets durch entsprechenden Aufdruck die Interlinefähigkeit genommen und die Buchführung der in solchen Geschäften Tätigen nicht stets ordnungsgemäß geführt wird. Steigt nämlich der Kunde auf eine andere Luftlinie um, muß der Billiganbieter mit dieser den vollen Tarif verrechnen, was ihm starke Verluste

1) Das Bundesverkehrsministerium scheint Verstöße von Gesellschaften, die entweder verhältnismäßig klein oder in Ländern ansässig sind, denen gegenüber keine besondere politische Rücksichtnahme erforderlich erscheint, eher zu ahnden als von Gesellschaften wie Aeroflot, PIA oder Iberia. Vgl. hierzu Zantke, Siegfried, Saubermänner in Aktion, in: DVZ Nr. 68 vom 9.6.1981, S. 14; weiterhin Taneja, Nawal K., a.a.O., S. 16 und Kneifel, John L., a.a.O., S. 108.

2) Vgl. FAZ Nr. 28 vom 3.2.1981, Lufthansa wehrt sich gegen Schwindel mit Flugscheinen, S. 15.

3) Vgl. hierzu die in Fn. 1) auf Seite 60 angeführten Pressemeldungen.

einbrächte¹⁾.

Die zweite Variante setzt bei den Pauschalreisen und Gruppenreisen an. Sie werden angeboten, um mit den Chartergesellschaften in Konkurrenz um den Urlaubsverkehr zu treten. Geschäftsreisende, also Vollzahler, sollen dadurch von diesen Reisemöglichkeiten ferngehalten werden, daß neben dem Flug eine bestimmte Anzahl von Hotelübernachtungen gebucht und ein festgelegtes Verhältnis zum Preis einfachen Linienverkehrs eingehalten werden muß. Auf den Flugscheinen wird kein Preis aufgedruckt, da ja ein ganzes Leistungspaket verkauft wird. Dadurch wird aber eine Manipulation möglich. Die nur scheinbare Buchung von Hotelübernachtungen - teilweise für nicht einmal bestehende Häuser - versetzt in die Lage, die Flugleistung zu einem geringeren Preis zu verkaufen. Die noch größeren Tarifnachlässe bei den Gruppenreisen werden von einigen Agenten auch größeren Gruppen von Geschäftsreisenden zugänglich gemacht, was ebenfalls einen Verstoß gegen getroffene Abkommen bedeutet.

Im Jahre 1980 sollen auf dem Schwarzmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 230 Mio. DM Umsatz erzielt worden sein. Eingeschlossen ist darin aber auch der Teil, der nicht von den Fluggesellschaften initiiert wurde, sondern auf eigene Rechnung der Reisebüros geht. Vermutungen werden geäußert, daß zeitweise in jedem zweiten Reisebüro Billigtickets erhältlich gewesen seien²⁾.

Nebenleistungswettbewerb

Neben der Tarifgestaltung besteht Wettbewerb auch in der Produktgestaltung, der Absatzform und der Werbung³⁾. Obwohl die

1) Die Verfügung des Bundesverkehrsministers hat die Möglichkeit solcher illegaler Geschäfte in der Bundesrepublik allerdings stark eingeschränkt.

2) Vgl. Berninger, Heinz, a.a.O., S. 24.

3) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 112 f.

IATA umfangreiche Regeln erlassen hat, um die angebotene Leistung möglichst bei allen Fluggesellschaften anzugleichen, bleiben weiterhin Möglichkeiten, sich von anderen Wettbewerbern zu unterscheiden. In der Hauptsache setzen die Unternehmen solchen Nebenleistungswettbewerb¹⁾ beim Fluggerät, beim Streckennetz und beim nichtreglementierten Service an. Diese Art von Konkurrenz beeinflusst über die Tarifabsprache sicher auch die Flugpreise²⁾.

Modernes Fluggerät scheint zur Firmenwerbung gut geeignet zu sein. Denn viele Anbieter setzen, wohl infolge des Verbraucherverhaltens, nur modernste Flugzeuge ein und ersetzen technisch einwandfreie Maschinen vorzeitig³⁾. Dies wird an den folgenden historischen Beispielen⁴⁾ deutlich: Der Pan American Airways gelang es, durch den Ankauf aller ersten 23 Maschinen des Typs Boeing 707 einen Wettbewerbsvorteil auf den Strecken zu erlangen, auf denen das neue Fluggerät eingesetzt wurde.

-
- 1) Vom sogenannten Hauptleistungswettbewerb - in diesem Falle also der Luftbeförderung - kann der Nebenleistungswettbewerb unterschieden werden; er wird lediglich in Form von Zugaben zum reinen Lufttransport geführt. Vgl. hierzu Holz, Gerhard, Wettbewerbsregeln und Leistungswettbewerb, Dissertation, Aachen 1969, S. 139 f. Auch White spricht von einem sogenannten second output einer Luftverkehrsgesellschaft. Vgl. hierzu White, Laurence J., Quality and prices are regulated, in: Bell Journal of Economics 1972, S. 426. Ein treffliches Beispiel für diese Art von Nebenleistungen gibt touristik information Nr. 10 vom 21.5.1981, Luftfahrt aktuell: Verwöhnte Kanada-Besucher ..., S. 2; weiterhin Klesse, Hans-Jürgen, Wer kann denn schon zweiter Klasse arbeiten?, in: touristik information Nr. 16 vom 21.8.1980, S. 2.
 - 2) Die theoretische Folgerichtigkeit dieses Ergebnisses wird nachgewiesen bei White, Laurence J., a.a.O., S. 426 ff.
 - 3) Vgl. Prochaska, W., Die Rentabilität der Luftverkehrsgesellschaften und ihr Zusammenhang mit der Betriebsgröße, Dissertation, Wien 1959, S. 113.
 - 4) Vgl. Kneifel, John L., a.a.O., S. 132 f. und Tabelle 33 a) auf Seite 227.

Im umgekehrten Fall fiel 1959 der Marktanteil der Iberia auf der Nordatlantikroute, die sie als einzige Gesellschaft noch nicht mit diesem Flugzeug bediente. Bei der Einführung der Boeing 747 und der DC 10 konnte wegen der hohen Anschaffungskosten keine Fluggesellschaft auch nur vorübergehend allein das neue Fluggerät einsetzen. Zudem hatten viele Fluggesellschaften inzwischen die Wirkungen solcher Politik erkannt. Gerade die Erfahrung mit der Boeing 707 hatte wohl über 15 Fluggesellschaften animiert, insgesamt mehr als 100 Kaufoptionen auf Überschallflugzeuge abzugeben, die sich erst in der Planung befanden¹⁾. Heute setzen alle großen IATA-Gesellschaften das gleiche Fluggerät ein.

In der Presse kann man fortwährend die Aufnahme neuer Verkehrsverbindungen verfolgen²⁾. Die einzelnen Gesellschaften sehen in einem umfassenden Angebot mit möglichst repräsentativen Direktflügen offensichtlich einen gewichtigen Werbefaktor³⁾. Die Lufthansa weitete ihr Streckennetz von 359.339 km im Jahre 1976 auf 401.350 km im Jahre 1979 aus, die Swissair im selben Zeitraum von 215.586 auf 270.885 km⁴⁾. Das zur Verfügung stehende Großraumfluggerät benötigt jedoch nicht unbeträchtliche Fluggastaufkommen, um beispielsweise wöchentlich vier Direktflüge mit dem Airbus von Frankfurt nach Jeddah wirtschaftlich bedienen zu können. Da keine diesbezüglichen Zahlen vorliegen, läßt

-
- 1) Vgl. Niedecken, D., Spekulation oder Planung, in: Wirtschafts-Correspondent, 1964, Nr. 9, S. 5 f.
 - 2) Einen Überblick über die Daten der Inbetriebnahme der Lufthansa-Flugstrecken vermittelt Lufthansa, Direktion Zentralbüros, Statistik und Information, o.O. 1980, S. 49 ff.
 - 3) Vgl. Mutti, John, Murai, Yoshitaka, Airline Travel on the Northatlantic, in: Journal of Transport Economics and Policy 1977, S. 45; Strazheim, Mahlon R., The Determination of Airline Fares and Load Factors, in: Journal of Transport Economics and Policy 1974, S. 265.
 - 4) Vgl. Lufthansa, Zahlen, Daten, Fakten, o.O. 1980, 6. Aufl., S. 8; DVZ Nr. 12 vom 29.1.1981, Swissair: Luftfrachtverkehr 1980 im Zeichen der Stagnation, S. 11.

sich allerdings schlecht beurteilen, ob solche Strecken mehr zur Imagepflege oder zur Nachfragebefriedigung befliegen werden. Vielleicht wird aber tatsächlich "nicht das Ziel der Gewinnmaximierung, sondern das Ziel der Maximierung des Luftverkehrs"¹⁾ verfolgt. Doch beides, Verkehrsmaximierung und Imagepflege, führen zu tendenziell höheren Flugtarifen, besonders falls Mischkalkulation vorgenommen wird²⁾. Auch wird in der gegenwärtig bestehenden Luftverkehrsordnung besonders durch das "indirect route principle" ein großes Streckennetz bewirkt. Die Fluggesellschaften wollen nämlich die mit Zwischenaufenthalten reisenden Fluggäste möglichst ausschließlich mit eigenen Linienmaschinen befördern. Dazu nehmen sie sogar in Kauf, daß Umwege bis zu 20 % nicht preislich entgolten werden. Ist nämlich ansonsten keine Fluggesellschaft an diesen Reisen beteiligt, kann der gesamte Flugpreis einbehalten werden³⁾.

Auch nach der weitgehenden Reglementierung des Service bleibt Wettbewerb in diesem Bereich möglich. Bodenservice - beispielsweise Hilfen bei der Abfertigung oder Zubringerdienste zum Flughafen - wie auch Bordservice - etwa Musik- und Filmvorführungen im Flugzeug - werden von den Liniengesellschaften häufig als Wettbewerbsparameter benutzt⁴⁾. Für diese Annahme sprechen der hohe Service auf stark umkämpften Strecken sowie die karge Verpflegung auf monopolistisch bedienten Flugrouten⁵⁾.

1) Vgl. Kneifel, John L., a.a.O., S. 105.

2) Einige Autoren weisen die innere Zwangsläufigkeit zu einem stärker ausgedehnten Streckennetz und damit höheren Kosten auf einem regulierten Luftverkehrsmarkt nach. Vgl. dazu Strazheim, Mahlon R., a.a.O., S. 265 f; desgleichen Keeler, Theodore E., Airline Regulation and Market Performance, in: Bell Journal of Economics 1972, S. 421 f.

3) Vgl. Dirlewanger, Gebhard, a.a.O., S. 66.

4) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 118 f.

5) Vgl. Kneifel, John L., a.a.O., S. 145.

Weiterhin sind im zunehmenden Wettbewerb der zurückliegenden Jahre (bezeichnenderweise?) die Betriebsausgaben für Passagierservice überdurchschnittlich angewachsen¹⁾.

Sehr im Gerede sind zur Zeit auch die direkte Absatzform über Stadtbüros der Liniengesellschaften und die Höhe der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Werbung. So wirft der britische Luftfahrtunternehmer Sir Freddy Laker seinen Konkurrenten, den nationalen Liniengesellschaften, vor, sie betrieben Wettbewerb mit Prunkgebäuden in den Prachtstraßen der Weltmetropolen²⁾. Durch den Verkauf ihres Verwaltungsgebäudes inmitten Manhattans scheint die in wirtschaftlicher Bedrängnis befindliche Pan American Airways diese Behauptung im nachhinein zu untermauern. Weniger rhetorischen Glanz, aber nicht geringere Deutlichkeit weist ein Vergleich von Absatz- und Werbebudgets auf: Bei Laker Airways nimmt es 1 % des Gesamtbudgets ein, bei anderen europäischen Gesellschaften zwischen 15 % und 20 %³⁾. Die von der IATA veröffentlichten Angaben weisen zudem aus, daß gerade diese Ausgaben mit die höchsten Steigerungsraten erzielen⁴⁾. Selbstverständlich ist die Wahl des Absatzweges letztlich ebenso eine unternehmerische

-
- 1) Vgl. International Air Transport Association, World Air Transport Statistics 1979, o.O. 1980, S. 17. Nach der Analyse Whites wird auf regulierten Märkten der Service um so größer sein, je höher der Preis liegt. Den Preis kann aber das IATA-Kartell durch Vereinbarungen anheben. Vgl. White, Laurence J., a.a.O., S. 429 ff.
 - 2) So geäußert anlässlich einer Anhörung vor dem Verkehrsausschuß des Europäischen Parlaments. Vgl. Europäisches Parlament, Stellungnahme des Ausschusses für Verkehr vom 24.4.1979.
 - 3) Vgl. Barret, Sean D., Jackson, Peter M., How to Lakerise European Air Fares, in: The Journal of Economic Affairs, Januar 1981, S. 99; vgl. hierzu auch Business Traveller, Juni 1981, The Air Traveller's Lone Ranger, S. 48.
 - 4) Vgl. International Air Transport Association, World Air Transport Statistics, a.a.O., S. 17.

Entscheidung wie die Bestimmung des Werbebudgets. Gleichwohl ist es bezeichnend, wie beträchtlich durch das Kartell nicht gebundene Wettbewerbsparameter von einigen Unternehmen genutzt werden. Außerdem stehen diese Größen vor allem vor dem Hintergrund von Preisabsprachen in einem besonderen wettbewerbspolitischen Zusammenhang.

Kooperationen

Über den dargelegten Wettbewerb hinaus pflegen die Fluggesellschaften auch mancherlei betriebliche Kooperation. Im technischen Bereich erstreckt diese sich vor allem auf gemeinsame Materiallager, Reparaturübernahme, gemeinsame Flottenpolitik und die Zusammenarbeit in der Flugsicherung¹⁾. Als Beispiel sei das ATLAS-Abkommen genannt, das zwischen Air France, Alitalia, Iberia, Lufthansa und Sabena besteht²⁾. Gegenstand ist die Unterhaltung der Boeing 747.

Die Bildung von Einkaufsgemeinschaften für Flugzeugmaterial muß entgegen der Ansicht von Buchwald und Kloster-Harz als wirtschaftliche Kooperation angesehen werden. Darunter wären damit auch manche Aktivitäten der KSSU-Gruppe zu fassen³⁾. Einen weitaus höheren Bekanntheitsgrad haben die sogenannten Pool-Abkommen⁴⁾. Sie regeln eine Aufteilung der auf ent-

1) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 92 ff.

2) Vgl. Zenker, Jürgen, Vorteile der horizontalen Kooperation im Luftverkehr, in: Kooperationen im Luftverkehr, a.a.O., S. 429.

3) Zu dieser Gruppe gehören KLM, Sabena, SAS und U.T.L.; vgl. Kloster-Harz, Doris, a.a.O., S. 177.

4) Vgl. Brancker, J.W.S., Darf man im Luftverkehr von Wettbewerb sprechen?, in: Interavia 1965, S. 1568; weiterhin Mitter, Robert, Die wirtschaftliche Bedeutung von kommerziellen Pool-Verträgen im internationalen Luftverkehr, Dissertation, Wien 1969, S. 5.

sprechenden Strecken erzielten Erträge, mitunter unter Abzug der entstandenen Kosten; sie werden auf bilateraler und multilateraler Basis abgeschlossen. Aus der stattlichen Anzahl anderer Kooperationsformen¹⁾ sei nur kurz auf die Interline-Abkommen verwiesen, die das Benutzen desselben Flugscheines bei allen IATA-Gesellschaften erlauben. Sie nehmen im übrigen eine Zwitterstellung zwischen technischem und wirtschaftlichem Bereich ein. Die Beteiligungen von Linien Gesellschaften an Charterunternehmen, die in Tabelle V auf Seite 63 dargestellt sind, läßt sich ebenfalls zur Kooperation nutzen.

II. Das Verhalten der Chartergesellschaften

Ungeachtet aller mit dieser Begriffsbestimmung verbundenen Probleme²⁾ wird hier unter Charterverkehr einfach Nichtlinienverkehr verstanden.

Der Charterverkehr nahm nach 1945 an Bedeutung zu, als viele vormals zu militärischen Zwecken gebrauchte Flugzeuge von neugegründeten Gesellschaften aufgekauft und zur Touristenbeförderung eingesetzt wurden. Inzwischen verfügen die großen europäischen Chartergesellschaften zwar über modernstes Fluggerät³⁾, aus Touristen setzt sich indessen auch heute noch vorwiegend ihr Fluggastaufkommen zusammen.

Ein kartellähnlicher Zusammenschluß von Charterfluggesellschaften ist zumindest nicht bekannt. Aus Gesprächen mit Branchen-

1) Vgl. Mitter, Robert, a.a.O., S. 158 ff.

2) Dieses Vorgehen ist im Abschnitt "Verhalten der Linien Gesellschaften" begründet. Vgl. S. 54, Fn. 1).

3) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 143 und 260.

Tabelle V

Beteiligungen europäischer Liniengesellschaften
an Chartergesellschaften

Chartergesellschaft	Beteiligung der Liniengesellschaft
Austrian Air Transport	100 % Austrian Airlines
Sobelair	100 % Sabena
Aeromaritime	100 % UTA
Air Charter International	100 % Air France
Condor	100 % Lufthansa
SAM	95 % Alitalia
Martinair	25 % KLM
Scanair	29 % Norwegian Airlines) 42 % Swedish Airlines) SAS 29 % Danish Airlines)
Aviaco	67 % Iberia
Balair	40 % Swissair

Quelle: McDonnell Douglas, The European Charter Airlines,
Long Beach/Calif. 1970, S. 30 ff.

Tabelle VI

Unabhängige Chartergesellschaften der Europäischen Gemeinschaften

Gesellschaft	Unternehmenssitz (Staat)
HAPAG-LLOYD L.T.U.	Bundesrepublik Deutschland
AIR BELGIUM TRANS EUROPEAN AIRWAYS	Belgien
CIMBER AIR CONAIR MAERSK AIR STERLING AIRWAYS	Dänemark
EURALAIR MINERVE	Frankreich
AIR EUROPE ALIDAIR BRITANNIA AIRWAYS BRITISH AIR FERRIES BRITISH MIDLAND AIRWAYS BRITISH CARGO AIR DAN-AIR SERVICES LOGANAIR MONARCH AIRLINES ORION AIRWAYS PELICAN CARGO SCIMITAR	Großbritannien
AERAL STARLINE SICILY	Italien
TRANSAVIA	Niederlande

Quelle: Europäisches Parlament, Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die schriftliche Stellungnahme des Verbandes der Luftfahrtgesellschaften der EG zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980.

vertretern wurde deutlich, daß zwischen ihnen starker Wettbewerb um die Fluggäste herrscht. Der Preis wird dabei als wesentlicher Wettbewerbsparameter gehandhabt. Dies und die Tatsache, daß stets sehr hohe Auslastung der eingesetzten Maschinen erreicht wird, läßt Preise auf erheblich niedrigerem Niveau gegenüber dem Linienverkehr zu¹⁾.

Das Wesen des Bedarfsluftverkehrs bringt es mit sich, daß nach erfolgtem Transport in ein Zielland dort wiederum Passagiere aufzunehmen sind - soll das Flugzeug nicht leer zurückfliegen. Diese Überlegungen führten besonders in der Touristenbeförderung zum sogenannten Kettenverkehr, bei dem auf einer Route in festen Zeitabständen gependelt wird. Bei dem ersten Rückflug und dem letzten Hinflug werden keine Passagiere befördert. Die Fluggäste kehren stets wieder an den Startort zurück. Die Organisation solchen Urlaubsreiseverkehrs wird von Reiseveranstaltern abgewickelt. Kennzeichnend für den Charterverkehr ist deshalb auch, daß der Fluggast überwiegend nicht direkt angesprochen wird, vielmehr schalten sich Reiseveranstalter zwischen das Angebot und die Nachfrage nach Flugbeförderung²⁾. Der Markt für Reiseveranstaltungen weist in der Bundesrepublik eine stark oligopolistische Struktur auf³⁾, wodurch den Chartergesellschaften eine große Marktmacht gegenübersteht.

Die Düsseldorfer Luft-Transport-Union (LTU), drittgrößte Chartergesellschaft des Landes, hat für sich diese Abhängigkeit etwas gemindert. Indem sie Flugreisenden die Möglichkeit er-

1) Die Auslastung der LTU lag nach eigenen Angaben im Jahr 1980 bei ungefähr 87 %.

2) Vgl. Bachmann, Klaus, a.a.O., S. 31.

3) Die Unternehmen Touristik Union International (TUI) und Neckermann und Reisen (NUR) halten zusammen den überwiegenden Marktanteil; der dänische Veranstalter Tjaereborg kommt als dritter großer Anbieter hinzu.

öffnet, über Reisebüros Einzelsitzplätze zu buchen, tritt sie direkt an die Nachfrager heran und konkurriert dadurch mit den Reiseveranstaltern. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, daß inzwischen der marktführende Reiseveranstalter Touristik-Union International (TUI) seine Flüge nicht mehr bei der LTU chartert.

Wie bereits kurz dargelegt, kann auch der Charterverkehr nicht frei von staatlicher Reglementierung tätig werden¹⁾. Die staatliche Einflußnahme dient vorrangig dem Schutz der jeweiligen heimischen Liniengesellschaft. Ausfluggenehmigungen werden nur für Zielorte erteilt, für die ein vorliegender Bedarf nicht von normalem Liniendienst gedeckt wird. Folglich wird die nicht auf Urlaubsreiseverkehr beruhende Nachfrage weitgehend an die Liniengesellschaften verwiesen. Die Charterunternehmer dürfen auch ihre Flugpreise nicht veröffentlichen. Vielleicht ist es unerwünscht, daß die beträchtlichen Preisunterschiede zum Linienverkehr allgemein bekannt werden. Ohnehin ist nur die Buchung von Pauschalleistungen erlaubt, der Kauf einer Beförderungsleistung also an den Kauf weiterer Leistungen, in der Regel Hotelübernachtungen, gebunden. Dieses Leistungspaket muß von Reiseveranstaltern zusammengestellt werden. Eine solche Regelung erhöht sicherlich deren Marktmacht. Urlauber, die in einem Hotel übernachten möchten, müssen Pauschalarrangements kaufen oder im Linienverkehr fliegen und am Ort buchen. Denn Urlaubsreisende, die eine Übernachtung in Ferienwohnungen, bei Bekannten oder in Zelten planen, dürfen von Chartergesellschaften gar nicht befördert werden. Gewiß gelingt es, diese Regelungen zu umgehen. Werden äußerst anspruchslöse Schlafstellen ausgewählt und deren Benutzungspreise entsprechend günstig ausgehandelt, so reduziert sich

1) Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung bei Kamp, Jaap, a.a.O., S. 47 ff.

das Pauschalangebot de facto auf beinahe den reinen Flugpreis. Dieses Vorgehen nutzt zwar den erwähnten Verbrauchergruppen, steht aber möglicherweise im Widerspruch zu der Forderung, daß die Charterbestimmungen nicht durch rechtsgeschäftliche Gestaltungen oder durch Scheintatbestände umgangen werden dürfen¹⁾.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Tätigkeit von Chartergesellschaften bezüglich der Beförderungsarten und -ziele sehr eingeschränkt wird, im verbleibenden Bereich aber Preiswettbewerb besteht.

III. Der Wettbewerb zwischen Linien- und Charterfluggesellschaften

Zwischen den Liniengesellschaften herrscht teilweise, zwischen den Chartergesellschaften dagegen durchweg recht ausgeprägter Wettbewerb. Zur Beurteilung der heutigen Verhältnisse des Personenluftverkehrsmarktes bleibt noch zu untersuchen, inwieweit zwischen den beiden Teilmärkten Konkurrenzbeziehungen bestehen und wie diese sich auf den Gesamtmarkt auswirken.

Zunächst könnte angenommen werden, daß die Unterscheidung in regelmäßig tätige sowie nach Bedarf anbietende Flugunternehmen nur geringfügige Ansatzpunkte zu wettbewerblichen Beziehungen bietet, da keine engen Substitutionsbeziehungen bestehen²⁾. Auch in der Literatur herrscht weitgehend diese Auffassung. Darüber hinaus wird angenommen, daß der Charterverkehr nur wenig Nachfrage vom Linienverkehr abgezogen, sondern im wesentlichen zur Steigerung des gesamten Fluggast-

1) Vgl. Bachmann, Klaus, a.a.O., S. 35.

2) Vgl. ebenda, S. 215 f.

aufkommens geführt hat¹⁾. Diesbezüglich befragte Liniengesellschaften bestätigen auch durchweg, daß sie in Chartergesellschaften keine Konkurrenten sehen, sofern diese tatsächlich Charter- und nicht etwa versteckten Linienverkehr durchführen.

Ganz anders wird die Situation von den Chartergesellschaften beurteilt. Sie beklagen das Eindringen von Linienunternehmen in den Bedarfsverkehr. So kann man die Entwicklung von Inclusive-Tour-Angeboten, Flugpauschalreisen auf Charterbasis und bona-fide-Flügen sehr wohl als Kampfmaßnahmen gegen Nichtliniengesellschaften ansehen. Die Liniengesellschaften beabsichtigen möglicherweise, vom beträchtlichen Nachfragepotential des Massentourismus angelockt, ihre ursprünglich auf Geschäftsreisende und Einzelurlauber ausgerichteten Dienstleistungen nun um den Urlaubsverkehr zu ergänzen. Sie befinden sich dabei in einer günstigen Lage. Für den auf Vollkostenbasis kalkulierenden Charterunternehmer liegt nämlich die Preisuntergrenze höher als für eine Liniengesellschaft, die noch freie Kapazitäten besser nutzen will. Diese kalkuliert in aller Regel auf Grenzkostenbasis, da das Flugzeug wegen der Bedienungspflicht ohnehin eingesetzt wird²⁾. Möglicherweise erklärt dieser Zusammenhang die in den Jahren 1979 und 1980 verschlechterte wirtschaftliche Lage der Chartergesellschaften³⁾. Ein weiterer Grund dafür liegt im starken Anstieg der Treibstoffkosten, die im Charterverkehr einen größeren Anteil an den

1) Vgl. European Civil Aviation Conference, Intraf Report, a.a.O., S. 44; außerdem mit etwas anderer Anschauung Buchwald, Peter, a.a.O., S. 204 und 207 ff; des weiteren Bachmann, Klaus, a.a.O., S. 318 f.

2) Vgl. Kamp, Jaap, a.a.O., S. 25 f.

3) Siehe hierzu die Zahlenangaben in: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 6, 1979, S. 10; vgl. weiterhin Handelsblatt Nr. 29 vom 11.2.1981, Verkehrsflughäfen: Charter blieb auf der Strecke, S. 14.

Gesamtkosten erreichen als im Linienverkehr. Obwohl durch seine Produktionsweise in die Lage versetzt, Flugreisen zu geringeren Preisen anzubieten, ist also der Charterverkehr wegen dieser Kalkulationsunterschiede in wirtschaftliche Bedrängnis geraten. Andererseits haben 1980 die meisten Linien-gesellschaften ebenfalls mit Verlusten abgeschlossen. Ihr oben dargestelltes Verhalten eignet sich hauptsächlich dazu, die durch Überkapazitäten bewirkten Verluste zu verringern. Dies ließe sich allerdings ursachenadäquater durch Kapazitätsabbau erreichen.

Weiterhin wird von Chartergesellschaften mitunter der Vorwurf erhoben, daß zunehmend Fluglinien in Urlaubsgebiete eingerichtet würden. Damit könnte weiteres Fluggastaufkommen von ihnen abgezogen werden. Die Untersuchung der seit 1965 neu aufgenommenen Liniendienste der Lufthansa bestätigt dies nur geringfügig, und zwar für die Zielorte Malaga, Nassau, Seychellen und Venedig¹⁾. Hier kann man eventuell von Überwiegendem Urlaubsverkehr ausgehen. Der Vorwurf erscheint dennoch nur wenig gerechtfertigt. Die angedeuteten Möglichkeiten zu Billigangeboten durch Linienunternehmen entfallen dann, wenn nicht ganzjährig ein bestimmtes Fluggastaufkommen besteht; denn Saison-nachfrage ist nicht geeignet, die Flugzeuge ganzjährig und damit wirkungsvoll besser auszulasten. Dieser Zusammenhang sollte verhindern - wenn wirtschaftliche Denkweisen unterstellt werden -, daß eigens für Urlaubsverkehr Fluglinien eingerichtet werden.

Die Frage nach Konkurrenz zwischen Linien- und Charterverkehr läßt sich also bejahen - mit folgender Einschränkung: Die ursprünglich vielleicht wirksame Trennung beider Verkehrsarten ist für den Charterbereich dadurch aufgehoben,

1) Vgl. Lufthansa, Direktion Zentralbüros, Statistik und Information, a.a.O., S. 49 ff.

daß Liniengesellschaften ihre Angebotspalette erweitert haben. Somit bestehen genau genommen Wettbewerbsbeziehungen zwischen Charterflügen auf Linienmaschinen und von Bedarfsfluggesellschaften ausgeführten Charterflügen.

IV. Die wettbewerbliche Bedeutung der Reisebüros

Zu unterscheiden sind Reisevermittler und Reiseveranstalter. Reisevermittler bieten Reisen der Fluggesellschaften und Pauschalarrangements der Reiseveranstalter an. Ihre Tätigkeit beschränkt sich auf reine Verkaufsvermittlung. Reiseveranstalter kombinieren Transportleistungen mit anderen, die Touristik betreffenden Leistungen. Diese Pauschalangebote bieten sie den Nachfragern entweder direkt an oder indirekt über Reisevermittler. Die wettbewerbliche Bedeutung jeder Gruppe fällt unterschiedlich aus - je nach ihrem besonderen Tätigkeitsgebiet.

Die Reisevermittler beraten Nachfrager bei der Buchung von Flügen und erhöhen dadurch deren Marktübersicht. Wie bereits festgestellt, ist diese trotz der Ausgabe umfassender Tarifbücher keineswegs besonders ausgeprägt. Bieten nun alle Fluggesellschaften dieselbe Flugverbindung in einer bestimmten Klasse zum gleichen Preis an, so bestimmen die Reisetermine oder beeinflußt der Rat des Vermittlers - mangels anderer Kriterien - die Nachfrageentscheidung. Da stets dieselbe Provision gezahlt wird, geben eher persönliche Präferenzen den Ausschlag. Für den Kunden ist dies bei ähnlicher Angebotsqualität der Fluglinien weitgehend ohne Bedeutung. Treten aber auch Fluggesellschaften mit Billigangeboten auf, so kommt der Frage Bedeutung zu, ob die Kunden darüber informiert werden. Aussagen von Reisebüromitarbeitern machen deutlich, daß Gelegenheitskunden mitunter nicht über solche Billigangebote

aufgeklärt werden. Durch solches Verhalten gehen dem Reisebüro einerseits kaum größere Kunden verloren, andererseits steigt sein IATA-Umsatz. Sinkt nämlich dieser Umsatz oder entwickelt er sich nur unterdurchschnittlich, erregt dies möglicherweise die Aufmerksamkeit der IATA-Fluggesellschaften. Als Folge davon findet vielleicht eine stärkere Kontrolle statt. Gegen den IATA-Agenturvertrag wird nur dann verstoßen, wenn von den nicht der IATA angehörenden Billiganbietern Provisionen angenommen werden. Der Nachweis solcher Zahlungen dürfte den Kontrolleuren schwerfallen. Allerdings bedeutet der Verkauf von Tickets zu niedrigeren als den offiziellen Preisen einen Verstoß gegen § 21 des Luftverkehrsgesetzes, der nach § 14 des Ordnungswidrigkeitsgesetzes mit einer Strafe bis zu DM 20.000,00 geahndet werden kann. Das Reisebüro steht demnach stets in einem Interessenkonflikt. Soll der Kunde zu möglichst günstigen Preisen bedient werden oder sind die Vorschriften genau einzuhalten? Entwickelt sich eine beinahe schon landläufige Mißachtung der Preisvorschriften, wird nach und nach jedes Reisebüro in solche Verhaltensweisen verfallen, will es sich im Wettbewerb um den inzwischen sehr preisbewußten Fluggast behaupten¹⁾.

Manche IATA-Gesellschaften treten selbst in den Wettbewerb ein, indem sie den Reisebüros Mengenrabatte zahlen. Durch teilweise Weitergabe dieses Preisnachlasses soll der Verkauf ihrer eigenen Flugscheine erhöht werden. In diesem Falle ermöglichen die Reisebüros Preiswettbewerb innerhalb der IATA.

Schließlich bleibt den Reisevermittlern noch die Möglichkeit, über unkorrekte Inclusive-Tour-Tickets günstige Fluggelegenheiten anzubieten. Damit ermöglichen sie den Fluggästen Billigtarife, ohne daß die Fluggesellschaften selbst entsprechende wettbewerbliche Anstrengungen unternehmen müßten.

1) Vgl. Berninger, Heinz, a.a.O., S. 24.

Auch die Tätigkeit der Reiseveranstalter kann preissenkend wirken. Indessen sie Touristik-Leistungen anbieten, fragen sie Flugleistungen nach. Durch die Ansammlung eines großen Nachfragevolumens gelangen sie zu entsprechender Marktmacht. Die Chartergesellschaften werden - nach entsprechenden Mitteilungen zu urteilen - oft nicht umhinkönnen, erhebliche Preisnachlässe zuzugestehen. Allerdings kommen diese Nachlässe keineswegs unbedingt dem Verbraucher zugute, sondern lassen sich, wenn wenig Wettbewerb zwischen den Veranstaltern besteht, durchaus auch zur Verbesserung von deren Gewinnspanne verwenden. Wie in der Praxis verfahren wird, ließe sich nur unter Kenntnis der geheim ausgehandelten Flugpreise beurteilen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß durch die Tätigkeit von Reisebüros die Markttransparenz verbessert und das Niveau der Flugpreise tendenziell gesenkt wird. Die Weitergabe der Preissenkung an den Verbraucher ist jedoch nicht mit Sicherheit zu erwarten.

C.3. Der Luftfrachtverkehr

I. Das Verhalten der Liniengesellschaften

Generell wird auch der Luftfrachtverkehr in dem beschriebenen Datenkranz abgewickelt. Jedoch bestehen einige bedeutsame Eigenheiten:

- Oftmalig je nach Richtung unterschiedlich starke Verkehrsströme¹⁾,

1) Vgl. Lufthansa, Eine Einführung in die Luftfracht, 4. Aufl., Köln 1975, S. 22 ff.

- Fehlen von Prestigedenken bei Staaten und Gesellschaften¹⁾,
- Bedeutungslosigkeit von Service für das Beförderungsojekt²⁾.

Gerade die beiden erstgenannten Besonderheiten haben dazu geführt, daß die einzelnen Liniengesellschaften dem Frachtverkehr unterschiedliche Bedeutung zumessen. Fracht wird auf manchen Routen gar nicht, auf den meisten als Beiladung in Passagierflugzeugen und nur auf bestimmten Linien als ausschließlicher Frachtverkehr befördert³⁾.

Dies alles führt zu ganz bestimmten Verhaltensweisen auf den Verkehrskonferenzen. Wiederum können nur kurz die Ergebnisse dieser geheimen Sitzungen abgehandelt werden.

Formen der Preisdifferenzierung

Die regionale Preisdifferenzierung ähnelt der im Personenverkehr. Ein durchgehend gleichbleibender Zusammenhang zwischen Entfernung und Preis läßt sich auch im Frachtverkehr nicht beobachten. Das "more distant point principle" findet seinen Niederschlag in dem Verbot, die Durchrate⁴⁾ zu unterbieten. Eine streckenmäßig längere Frachtbeförderung wird nur in unter-

1) Vgl. Kneifel, John L., a.a.O., S. 191; weiterhin DVZ Nr. 72 vom 18.6.1981, Noch viele "alte Mühlen" in Betrieb, S. 7.

2) Vgl. Snoek, Gerd, Wettbewerbs- und Wachstumsprobleme im internationalen Luftfrachtverkehr, Tübingen 1967, S. 8.

3) Vgl. Stahlenbrecher, Herbert, a.a.O., S. 180 f.; sowie Dirlwanger, Gebhard, a.a.O., S. 146.

4) Die Durchrate ist die Direktverbindung zwischen zwei Flughäfen. Im Gegensatz dazu kann auch indirekt befördert werden. Vgl. Snoek, Gerd, a.a.O., S. 29, wo sich auch ein Beispiel findet.

schiedlichen Regionen mitunter billiger angeboten als eine kürzere¹⁾. Darüber hinaus wird im Frachtverkehr nach den Richtungen der beflogenen Linien unterschieden. Die Preise des stärkeren Verkehrsstromes übersteigen stets die des schwächeren. Damit soll einerseits einem möglicherweise leeren Rückflug Rechnung getragen werden, andererseits soll ein niedriger Preis in Gegenrichtung die dortige Nachfrage anregen. Da der Rückflug ohnehin stattfindet, läßt sich zudem in diesem Fall betriebswirtschaftlich sinnvoll auf Grenzkostenbasis kalkulieren.

Anders als im Personenverkehr unterliegt das spezifische Gewicht des Frachtgutes einer erheblichen Schwankungsbreite. Das Verhältnis von verfügbarem Laderaum zu maximalem Fluggewicht geht in die sogenannte "Sperrigkeitsgrenze"²⁾ von 7 m³ pro Tonne ein. Für Güter mit geringerem spezifischem Gewicht, sie bewirken eine gewichtsmäßige Unterauslastung, muß ein Frachtzuschlag gezahlt werden.

Diese Regelung darf nicht mit den Mengenrabatten verwechselt werden, die für Frachtsendungen mit höherem Gewicht gewährt werden³⁾. Diese Rabatte werden in Anlehnung an die konkurrierenden Oberflächentransportmittel zugestanden, haben ihren Ursprung folglich in wettbewerblichen Überlegungen⁴⁾.

Die Differenzierung nach Art des beförderten Gutes geht weniger auf die Konkurrenz durch Luftverkehrsgesellschaften zurück. Vielmehr ist der Blick auf die auch von anderen Verkehrsträ-

1) Vgl. Dirlewanger, Gebhard, a.a.O., S. 149.

2) Vgl. Lufthansa, Einführung in die Luftfracht, a.a.O., S. 67 ff.

3) Vgl. Dirlewanger, Gebhard, a.a.O., S. 163 ff.

4) Vgl. Snoek, Gerd, a.a.O., S. 52 f.

gern umworbenen Verlader gerichtet¹⁾. Den Vorteilen des Luftverkehrs - Schnelligkeit und Sicherheit - stehen die Vorteile der Eisenbahnen und LKWs im Kontinentalverkehr sowie der Hochseeschifffahrt im interkontinentalen Verkehr gegenüber: Preise und Kapazität²⁾. Bei den Warenklassenraten sind Ab- beziehungsweise Zuschläge zu den Normalraten vorgesehen. Die Normalraten orientieren sich - wenn auch ganz grob - an den Transportkosten; mit den Warenklassenraten soll der Wert der beförderten Güter berücksichtigt werden³⁾. Bei hohem Wert wird eine größere Belastbarkeit der Güter durch Transportkosten angenommen. So werden beispielsweise lebende Tiere, Wertsendungen, aber auch sterbliche Überreste mit Zuschlägen, Reisegepäck sowie Zeitungen und Zeitschriften dagegen mit Abschlägen bedacht.

Während die Warenklassenraten bei ohnehin eher typischen Luftfrachtgütern⁴⁾ Anwendung finden, zielen die Spezialraten auf die Transportübernahme gemeinhin mittels anderer Verkehrsmittel beförderter Güter ab. Sie gelten nicht für ein ganzes Verkehrsgebiet, sondern lediglich für eine Richtung einer bestimmten Linie. Der Antrag zur Genehmigung ist an das "Specific Commodity Rates Committee"⁵⁾ zu richten. Dessen Entscheidung berücksichtigt, ob von einer anderen im betreffenden Verkehrsgebiet tätigen Fluggesellschaft Einspruch erhoben wird. Ursprünglich war eine Genehmigung nur in gezielten Sonderfällen vorgesehen. Nach der "Intermediate Point Rule"⁶⁾ sind Spezialraten nicht nur auf der Strecke von einem

1) Vgl. Snoek, Gerd, a.a.O., S. 50.

2) Vgl. Kneifel, John L., a.a.O., S. 190 f.

3) Vgl. Snoek, Gerd, a.a.O., S. 51.

4) Vgl. Lufthansa, Einführung in die Luftfracht, a.a.O., S. 47.

5) Vgl. hierzu und den folgenden Überlegungen Dirlewanger, Gebhard, a.a.O., S. 172 ff.

6) Vgl. ebenda, S. 172.

Abflug- zu einem Zielflughafen, sondern auch für dazwischens-
liegende Stationen zu gewähren. Nicht auf der Strecke lie-
gende, aber dennoch konkurrierende Flughäfen, drängen meist
darauf, daß ihnen gleiche Raten zugebilligt werden. Eben-
falls suchen viele Branchen in den Genuß von Transportpreis-
vergünstigungen zu kommen. Nach all dem nimmt es nicht wun-
der, daß sich heute dieses System auf weit über 200.000 Raten
ausgedehnt hat. Dennoch bestehen eine Reihe von Überschneidun-
gen bei den verschiedenen Warengruppen. Sie abzubauen hieße
allerdings, noch stärker zu unterscheiden und die Anzahl der
Spezialraten zu steigern.

Die Luftverkehrsgesellschaften sind in unterschiedlichem Aus-
maß am Zustandekommen eines preisgünstigen Ratensystems in-
teressiert. Für Gesellschaften, deren Wirkungsbereich sich
ausschließlich auf Frachtbeförderung beschränkt, sind nied-
rige Preise eher ein wettbewerbliches Erfordernis, da sie mit
anderen Verkehrsmitteln konkurrieren¹⁾. Die meisten Gesell-
schaften betreiben dagegen den Gütertransport vornehmlich als
Beiladung in den Unterflurräumen der Passagierflugzeuge. Fracht-
geschäft nimmt für sie den Rang eines Nebengeschäftes ein, für
das nach Ansicht aus Speditionskreisen mitunter nicht einmal
eine hinreichende Kostenrechnung erstellt wird. Solche Gesell-
schaften dürften aus Mengenrabatten und anderen aufkommens-
fördernden Tarifarten viel weniger Nutzen ziehen als Nurfracht-
gesellschaften, denen bereits ein wesentlich größerer Ladungs-
raum zur Verfügung steht²⁾.

-
- 1) Vgl. Stahlenbrecher, Herbert, a.a.O., S. 182; DVZ
Nr. 97 vom 14.8.1980, Wettbewerb der Verkehrsträger:
Luftfracht verliert an Boden - LKW und Bahn werden
stärker, S. 11.
 - 2) Die von der Lufthansa und PanAm angebotenen Kontrakt-
ratensysteme können als aufkommensfördernde Tarifarten
betrachtet werden. Die genannten Gesellschaften sind
zwar nicht ausschließlich im Frachtgeschäft tätig, ver-
fügen aber über eine Reihe von speziellen Frachtflug-
zeugen. Auf das Kontraktratensystem selbst wird später
eingegangen.

Legaler und illegaler Preiswettbewerb

Preisdifferenzierungen kommen zwar durch "Verhandlungswettbewerb" zustande; sie stellen aber gleichwohl abgesprochene Verhaltensweisen dar. Daneben konkurrieren die Liniengesellschaften auch im Frachtbereich in beträchtlichem Ausmaß über die Preise miteinander. Das Bundesverkehrsministerium hat beispielsweise amerikanischen Gesellschaften genehmigt, auf den Linien von der Bundesrepublik Deutschland nach New York billigere Frachtraten anzubieten als die Lufthansa¹⁾. Das ermöglicht legalen Preiswettbewerb, der durch eine Eigenheit im Luftfrachtverkehr noch verstärkt wird. Das Frachtgut bedarf beim Transport zum Flughafen keinerlei Berücksichtigung von Service und Bequemlichkeit; mit anderen Worten: Einer längeren Bodenbeförderung mit Bahn oder Lastkraftwagen kommt über die Kostenfrage hinaus keine Bedeutung zu. Wird der Preisunterschied geringerer Frachtraten im benachbarten Ausland nicht durch höhere Anlieferkosten überkompensiert, beginnt die Luftbeförderung in aller Regel auf diesem ausländischen Flughafen und wird von ausländischen Gesellschaften durchgeführt²⁾.

Die Konkurrenzbeziehungen sind - trotz bilateraler Abkommen - offensichtlich ausgeprägter als im Personenluftverkehr, wo ähnliche Bodenbeförderungen - etwa per Autobus - auf den Widerspruch der Fluggäste stoßen würde. Nach Ansicht von Experten führen diese Gegebenheiten zu einem recht einheitlichen Rateniveau³⁾, da sich die Konkurrenten unter Wettbewerbsdruck an die Raten des billigsten Anbieters anpassen werden.

- 1) Vgl. Zantke, Siegfried, Nordatlantikverkehr: Die Raten kommen in Bewegung, in: DVZ Nr. 18 vom 12.2.1981, S. 8.
- 2) Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag, Luftfrachtverkehr mit Zukunftsaussichten?, Bonn 1981, S. 5.
- 3) Schöning, Harald, Es ist Zeit für eine Struktur-Revision, in: DVZ Nr. 31 vom 13.3.1980, S. 12.

Über legalen Preiswettbewerb hinaus sind jedoch auch sinnende Tarifmoral und illegale Ratenunterbietungen zu beobachten ¹⁾. Die vorherrschende Betrachtungsweise, in der Luftfracht vornehmlich eine Beiladung zu sehen, legt es nahe, ungenutzten Frachtraum zum Grenzkostenpreis anzubieten. Die Lufthansa belastet ihre Frachtabteilung kostenmäßig den gesamten zur Verfügung stehenden Unterflurfrachtraum. Auf manchen Linien, die überwiegend wegen der bestehenden Personenverkehrsnachfrage eröffnet wurden, ist der Bedarf an Gütertransportleistungen äußerst gering. Die Leiter des Frachtverkehrs bei der Lufthansa werden daher bemüht sein, leeren Frachtraum durch günstige Preisangebote zu füllen ²⁾. Das Güteraufkommen wird dann entweder von anderen Fluggesellschaften oder den übrigen Verkehrsträgern abgezogen. Eventuell auftretende Preisunterschiede in ein und demselben Flugzeug werden Verladern von Frachtgut weniger auffallen als Passagieren, die auf benachbarten Sitzen nebeneinander reisen. Situationsbedingte Ratenunterbietungen werden folglich in geringerem Ausmaß zu Verärgerung von Kunden führen, was solchen Verhaltensweisen weiter Vorschub leistet. Schließlich werden auch ganz bewußt falsche Spezialraten angesetzt. Ob dieses Verhalten der Spediteure und Verlader von den Linienfluggesellschaften gebilligt wird, ist schwer überprüfbar. Immerhin ermöglicht es einen stärkeren Preiswettbewerb.

Nebenleistungswettbewerb

Für Nebenleistungswettbewerb bleibt im Frachtverkehr nur wenig Raum. Immerhin weisen Spediteure darauf hin, daß der Transport-

-
- 1) Vgl. DVZ Nr. 123 vom 14.10.1980, Lufthansa-Vorstand Prof. Eser: Keine Experimente in Europa, S. 8.
 - 2) Eine Analyse der Preisbildung im kombinierten Verkehr findet sich bei Garrod, Peter V., Miklius, Walter, The optimal pricing of freight in combination aircraft, in: Journal of Transport Economics and Policy 1977, S. 284-286.

preis nicht allein ausschlaggebend für die Auftragsvergabe sei. Der zeitliche Vorteil der Luftbeförderung fällt auf den meisten Routen je nach Luftverkehrsgesellschaft unterschiedlich aus, und zwar in Abhängigkeit von der Schnelligkeit der Bodenabfertigung und des Weitertransports zum Zielort. Die Liniengesellschaft eines Staates verfügt nämlich meist dort über gut eingespielte Verbindungen, Verfahren und Kenntnisse, wohin die Hauptwarenströme der Exportwirtschaft laufen¹⁾. Verladeler und Spediteure besitzen Kenntnis darüber und lassen sich bei der Auswahl der zu beauftragenden Fluggesellschaft davon leiten. Die Bedeutung dieses Wettbewerbsparameters ist den IATA-Gesellschaften deutlich bewußt. Bereits 1956 wurde die Zusammenarbeit in der "Cargo Development Group" aufgegeben, weil die Gesellschaften zur Stärkung ihrer Marktstellung ihre Frachtkonzepte alleine in den Wettbewerb einbringen wollten²⁾.

Kooperationen

Im Frachtverkehr wird auch kooperiert. Die inzwischen mit Flying Tiger Line fusionierte Frachtgesellschaft Seaboard-World-Airlines praktizierte eine als "blocked-space-agreement" bezeichnete Form der Zusammenarbeit³⁾. Sie stellte anderen Gesellschaften auf bestimmten Linien einen bestimmten Frachtraum vertragsmäßig zur Verfügung. Damit konnten diese Gesellschaften in das Frachtgeschäft eintreten, ohne selbst entsprechendes Fluggerät zur Verfügung stellen zu müssen. Ob solche Verträge noch heute bestehen, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden.

-
- 1) Solche Sonderstellungen können aber auch historisch gewachsen sein wie das Beispiel der Sabena im afrikanischen Frachtverkehr zeigt. Vgl. hierzu Handelsblatt Nr. 103 vom 1.6.1981, In Afrika fühlt sich Sabena richtig zuhause, S. 18.
 - 2) Vgl. Stahlenbrecher, Herbert, a.a.O., Fußnote 1) auf S. 180.
 - 3) Vgl. hierzu Snoek, Gerd, a.a.O., S. 74 und Wassenbergh, H.A., Aspects of Air Law and Civil Air Policy in the Seventies, The Hague 1970, S. 144.

II. Das Verhalten der Chartergesellschaften

Nach 1945 boten vorwiegend Chartergesellschaften die Frachtgutbeförderung an, da die Liniengesellschaften diese wegen zu geringem Frachtaufkommen nicht in ihre Leistungspalette aufgenommen hatten¹⁾. Heute wird jedoch auch Frachtgut überwiegend von Liniengesellschaften befördert²⁾. Verursacht wurde diese Entwicklung sicherlich besonders durch die Tatsache, daß im Nichtlinienverkehr eine viel weitergehende Spezialisierung auf Fracht- beziehungsweise Personenbeförderung stattgefunden hat. An dessen Zielorte, also üblicherweise Ferienggebiete, erfolgt in der Regel seltener ein Versand von Frachtgut. Dadurch kommt im Charterverkehr nur der Beförderung im reinen Frachtflugzeug Bedeutung zu, während im Linienverkehr mehr als 50 % der Fracht in den Unterflurräumen der Passagierflugzeuge transportiert werden.

Die Kostenvorteile sind die gleichen wie im Personenverkehr. Das auf den Tourismus ausgerichtete System der Kettenflüge allerdings läßt sich im Güterverkehr, der ja Einwegverkehr ist, weniger gut anwenden. Wegen der Ausrichtung am vergleichsweise geringen Bedarf weisen die den Spediteuren bekannten Flugpläne eine geringere Bedienungshäufigkeit auf. Frachtversendung per Charter ist demnach zwar billiger, aber auch langsamer als per Linie. Zudem kann es vorkommen, daß gerade leichtere Frachtpartien zugunsten später eingegangener, aber größerer Aufträge auf den nächsten Flug verschoben werden. Ohnehin muß meist ein bestimmtes Mindestgewicht verladen werden. Insgesamt schränken diese Umstände die Wettbewerbsfähigkeit des Charterverkehrs stark ein.

1) Vgl. Kneifel, John L., a.a.O., S. 185 und 195.

2) Vgl. DVZ Nr. 44 vom 14.4.1981, Nordatlantikverkehr: Mehr Luftfracht eastbound, S. 15.

Die aufgezeigten Wettbewerbsnachteile, die den Frachtcharterverkehr in den Konzepten der Speditionswirtschaft oft zur zweiten Wahl machen, werden allerdings durch spezielle Dienstleistungen auszugleichen versucht. Chartergesellschaften wenden sich besonders der saisonal auftretenden Transportnachfrage zu, etwa den Verladern von Blumen, Obst oder stark modeabhängigen Konsumgütern¹⁾. Die israelische Chartergesellschaft CAL bietet ihre Beförderungsleistungen beispielsweise nur von November bis Mai an²⁾.

Die Inbetriebnahme von Großflugzeugen durch die meisten Liniengesellschaften schuf allerdings trotz des vergrößerten Kapazitätsüberhangs neuen Raum für den Charterverkehr. Dieses Fluggerät verfügt über Unterflurraum für Güterbeförderung, so daß die Fracht - wie bereits erwähnt - nurmehr den Rang von Beiladungsgeschäft einnimmt. Da wiederum die Boeing 747 und die DC 10 weitgehend auf Strecken eingesetzt werden, die hohes Fluggastaufkommen aufweisen, werden eher typische Frachstrecken des öfteren im Frachtlinienverkehr nicht bedient. Neben einer jahreszeitlichen eröffnet sich damit auch eine Streckenspezialisierung.

Der angeführte Zeitvorteil im Gütertransport per Flugzeug bedarf an dieser Stelle einer Einschränkung. Für den Verlader bedeutsam ist nämlich die Zeit vom Absenden des Frachtgutes aus seiner Produktionsstätte bis zur Ankunft beim Kunden. Auf diesem Wege müssen aber im Luftverkehr auch Bodentransport und -abfertigung durchlaufen werden. Diese Phasen sind bisher so zeitaufwendig, daß sie die Fluggeschwindigkeit zumindest im Kurz- und Mittelstreckenverkehr oft überkompensieren.

1) Vgl. DVZ Nr. 42 vom 9.4.1981, Frachtcharter: Mit leichtem Training aus dem Formtief, S. 9.

2) Vgl. Handelsblatt Nr. 84 vom 4.5.1981, Trotz Durststrecke: Frachtcharter bleibt gefragt, S. 25.

Gerade diese Nachteile scheinen gegenwärtig am ehesten kleinere Chartergesellschaften vermeiden zu können. Sie bieten jedenfalls vor den Liniengesellschaften sogenannte Haus-zu-Haus-Beförderungen für jeweils größere Gebiete am Markt an¹⁾. Diese Dienstleistung umfaßt neben dem Flug und der Abfertigung auch den Bodentransport.

Der Wettbewerb zwischen den Chartergesellschaften dürfte stark sein; wenn nämlich von 90.000 Tonnen verchartertem, in der Bundesrepublik hergestelltem Frachtaufkommen nur 15.000 Tonnen von den einheimischen Flughäfen abgeflogen werden²⁾, spricht einiges für günstigere Angebote von anderen Gesellschaften, die ab Luxemburg und Amsterdam fliegen. Ob diese Entscheidung der Kunden unter Berücksichtigung der Preise oder aber der Abfertigungskonzepte fiel, kann ohne genauen Einblick in die Verträge nicht beurteilt werden.

III. Der Wettbewerb zwischen Linien- und Chartergesellschaften

Die Ausführungen über das Verhalten von Linien- und Chartergesellschaften haben bereits deutlich werden lassen, daß zwischen beiden Luftverkehrsarten nur in begrenztem Umfang Wettbewerb besteht. Die unterschiedlichen Eigenarten ihrer Transportmöglichkeiten lassen für einige Bereiche ein fried-

1) Die wichtigsten Anbieter dieser Art sind die Jacky Maeder Luftfracht AG, die Münchener Allgemeine Transportgesellschaft sowie Pandair; vgl. DVZ Nr. 60 vom 21.5.1981, Haus-zu-Haus: Jacky Maeder mit Euro-Polo, S. 7.; DVZ Nr. 131 vom 3.11.1981, Auch ATEGE und ASG mischen jetzt mit, S. 8.; Handelsblatt Nr. 67 vom 6.4.1981, Haus-zu-Haus Verkehr bei Luftfracht: Die Schnelligkeit in der Luft soll an Land nicht verdrängt werden, S. 20.

2) Die Zahlenangaben entstammen der DVZ Nr. 42 vom 9.4.1981, Frachtcharter: Mit leichtem Training aus dem Formtief, S. 9.

liches Nebeneinander zu. Auf seiten der Liniengesellschaften besteht nur wenig Raum für Großversendungen - soweit kein reines Frachtfluggerät eingesetzt wird. Dies ist aber nur bei einigen Gesellschaften der Fall. Meist muß sich der Transport auf die im Hinblick auf die Passagierströme beflogenen Strecken beschränken. Die Chartergesellschaften konnten bisher aufgrund der Eigenart ihrer Kostenstruktur die Raten reiner Frachtlinien unterbieten. Allerdings trifft sie gegenwärtig die Entwicklung der Treibstoffpreise in weitaus stärkerem Ausmaß. Der Anteil dieser Kosten macht bereits die Hälfte der Gesamtkosten aus¹⁾. Zudem ist es wegen der Orientierung am Transportbedarf notwendig, hinreichend große Frachtmengen anzusammeln. Mit den Wartezeiten nimmt in aller Regel die Beförderungsdauer zu. Von Verladern und Spediteuren wird aber neben dem Preis die Schnelligkeit als ausschlaggebendes Auswahlkriterium betrachtet²⁾.

Die Vorteile des Charterverkehrs liegen daher hauptsächlich im Bedienen von durch die Liniengesellschaften vernachlässigten Strecken. Neben dieser räumlichen Spezialisierung erscheint auch eine Spezialisierung auf je nach Strecke unterschiedliche saisonale Spitzenaufkommen an Frachtgut ein gewinnträchtiges Betätigungsfeld darzustellen.

Die weitreichende Flexibilität, die im übrigen den Chartergesellschaften auch von der verladenden Wirtschaft und der Internationalen Handelskammer in Paris bestätigt wird³⁾,

1) Vgl. DVZ Nr. 42 vom 9.4.1981, Frachtcharter: Mit leichtem Training aus dem Formtief, S. 9.

2) Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag, Luftfrachtverkehr mit Zukunftsaussichten?, a.a.O., S. 8 f.

3) Vgl. Zantke, Siegfried, Verladern klagen: Passageorientierung bringt Mängel im Luftfrachtgeschäft, in: DVZ Nr. 33 vom 19.3.1981, S. 12.

zeigt sich in rascherer Durchsetzung von Innovationen. Während europäische Liniengesellschaften noch über den Gestaltungsrahmen eines Haus-zu-Haus-Verkehrs für Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Skandinavien verhandeln und in Aussicht genommene Starttermine verschieben müssen¹⁾, werden von Chartergesellschaften solche Dienstleistungen bereits angeboten.

Neben Schnelligkeit, Preis und Flexibilität wird als Entscheidungskriterium häufig noch die schonende Transportbehandlung erwähnt. Diese hängt einmal mit der Häufigkeit vorgenommener Umladungen zusammen; hierin unterscheiden sich beide Luftverkehrsformen wohl kaum. Für dieses Kriterium ebenfalls ausschlaggebend ist die Art der Verpackung, deren vorteilhafteste, weil schonendste Form der Container ist. Containerverkehr läßt sich in reinen Frachtflugzeugen eher vornehmen als in sogenannten Combiflugzeugen für Passagiere und Fracht. Hierin haben die Chartergesellschaften, die fast nur reines Frachtfluggerät fliegen, einen Vorteil.

Die beträchtlichen Lastwagentransporte zu ausländischen Flughäfen, die mitunter über sehr große Entfernungen wie etwa Schweden - Luxemburg erfolgen²⁾, lassen trotz allem bestehende, nicht zu unterschätzende Wettbewerbsbeziehungen zwischen Charter- und Linienverkehr ersehen. In Schweden ist beispielsweise jeglicher Splitcharter³⁾ untersagt, während er von der luxemburgischen Chartergesellschaft Cargolux angeboten wird. Zweifellos kann von stärkerem Wettbewerb als im Personenluftverkehr ausgegangen werden.

1) Vgl. DVZ Nr. 59 vom 19.5.1981, ACD-Aktuell, S. 16.

2) Vgl. Zantke, Siegfried, Verlader klagen, a.a.O., S. 12.

3) Wird ein Frachtflugzeug nicht nur von einem, sondern von mehreren Kunden gemietet, so spricht man von Splitcharter. Die Bestimmungen über diese Luftverkehrsart sind in den einzelnen europäischen Ländern unterschiedlich streng. Als besonders liberal gilt die Regelung in Luxemburg.

IV. Die wettbewerbliche Bedeutung der Spediteure

Die Zusammenarbeit zwischen den IATA-Mitgliedern und ihren Frachtagenten, den Spediteuren, wird durch die IATA-Resolutionen 811 und 821 geregelt. Diese besagen, daß der Agent die Dienste der IATA-Gesellschaften fördern soll. Der entsprechende Agenturvertrag zwischen IATA-Gesellschaften und den Frachtagenten weist viele Parallelen zu dem im Personenluftverkehr auf. Zulassungskriterium neben technischen und organisatorischen Anforderungen ist ein Umsatz des Antragstellers, der zumindest 10 % des Durchschnittsumsatzes eines IATA-Spediteurs des betreffenden Landes ausmacht¹⁾. Der zugelassene IATA-Agent erhält für Direktsendungen eine 5 %ige Kommission und darf zudem den Luftfracht-Nebengebührentarif erheben. Durch das angestrebte einheitliche Preisniveau soll Preiswettbewerb im Luftfrachtverkehr verhindert werden.

Seit Mitte der siebziger Jahre sind die Beziehungen zwischen den IATA-Gesellschaften und den Spediteuren von Auseinandersetzungen geprägt²⁾. Seit dieser Zeit gingen die Agenten mehr und mehr dazu über, Luftfracht über nicht der IATA angehörende Liniengesellschaften sowie Chartergesellschaften abzuwickeln. Die IATA-Mitglieder sahen darin einen Loyalitätsverstoß, da die Agenten sich dazu verpflichtet haben, ihre Liniendienste

1) Nach Auskunft des Bundesverbandes Lagerei und Spedition.

2) Zum Streit zwischen Luftverkehrsgesellschaften und Spediteuren vgl. Zantke, Siegfried, Carrier und Spedition, in: DVZ Nr. 59 vom 17.5.1979, S. 8; Schöning, Harald, IATA-Frachtagenturvertrag widerspricht den Realitäten, in: DVZ Nr. 6 vom 15.1.1981, S. 7; Transport-Dienst Nr. 5 vom 29.1.1981, Cargo Agency Conference in Singapore, S. 9. Zantke, Siegfried, Luftfrachtspedition: Im Interessenkonflikt zwischen Kunde und Carrier, in: DVZ Nr. 27 vom 5.3.1981, S. 9 und schließlich DVZ Nr. 33 vom 19.3.1981, Ratenpolitik aus der Sicht der Spediteure: Chaotisch, konzeptlos und existenzbedrohend, S. 9 f.; Schöning, Harald, Spediteure an die kurze Leine? Was die Carrier dazu meinen, in: DVZ Nr. 76 vom 27.6.1981, S. 7.

zu fördern. Bei den Spediteuren herrscht aber offensichtlich eine andere Betrachtungsweise vor. So ließ eine große Speditionsgesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland in Gesprächen wissen, daß sie sich in die Pflicht eingebunden fühlt, dem Auftraggeber - also der verladenden Wirtschaft - bestmögliche Transportbedingungen zu beschaffen, auch wenn diese von Konkurrenten der IATA-Gesellschaften angeboten werden. Deshalb laufe nurmehr ein Anteil von rund 30 % ihres Umsatzes über die IATA-Gesellschaften.

Eine derartige Handlungsweise, die gewiß nicht zum Schaden der Spediteure an den Tag gelegt wird, dient einer zweifelsohne besseren Markttransparenz und verstärkt gleichzeitig den Wettbewerb im Luftfrachtverkehr. Die starke Konkurrenz im Speditionsgewerbe macht sie aber auch unabdinglich, will sich das einzelne Unternehmen im Wettbewerb durchsetzen. Den Verladern bleiben nämlich nicht ausgenutzte Billigangebote keineswegs verborgen.

Einen weiteren Streitpunkt zwischen Spediteuren und Fluggesellschaften bildet der sogenannte Sammelladeverkehr, der laut Schätzung des Bundesverbandes Lagerei und Spedition einen Anteil von 25 % am Luftfrachtgeschäft in der Bundesrepublik Deutschland einnimmt. Bei einer Sammelverladung wird aus Kleinsendungen eine Großladung zusammengestellt, die wegen der auf das Gewicht bezogenen Preisstaffel zu niedrigeren Raten pro Kilogramm transportiert werden kann. Die Einsparung bei den Flugraten wird teilweise an die Verloader weitergegeben, teilweise als Gewinn von den Spediteuren einbehalten, da sie für Sammelladungen nicht die ansonsten übliche Kommission erhalten. Innerhalb der IATA wird die Aussparung dieses Sammelverkehrs aus dem Agenturvertrag heute bedauert. Bei ganz legaler Anwendung unterläuft er nämlich das System

der Preisdifferenzierung nach Gewichtsklassen. Darüber hinaus bieten Mischsendungen die offensichtlich nicht selten genutzte Möglichkeit, illegal die Differenzierung nach Güterarten zu umgehen, ja auszunutzen, wenn nicht, wie vorgeschrieben, die Preise für die teuerste in der Ladung befindliche Güterart zur Anwendung kommen. Beide Tatbestände führen bei den Luftverkehrsgesellschaften zu Mindereinnahmen, zeigen aber auch, daß es schwierig ist, Preiskonstruktionen am Markt vorbei zu verwirklichen.

Der sehr intensive Wettbewerb zwischen den Spediteuren läßt diese zwar in einen Interessenkonflikt zwischen Liniengesellschaften und verladender Wirtschaft geraten, bringt aber gleichzeitig Wettbewerb in das Luftfrachtgeschäft, unter dessen Druck billigere Frachtraten zustande kommen. Allerdings erlaubt nur ihre große Bedeutung für die Liniengesellschaften den Spediteuren solche Verhaltensweisen, ohne daß sie eine Aberkennung der IATA-Agentur befürchten müßten. Nach Angaben des Bundesverbandes Lagerei und Spedition werden nämlich in der Bundesrepublik 98 % des gesamten IATA-Umsatzes von IATA-Agenten abgewickelt. Weltweit sind es ungefähr 70 % ¹⁾. Diese Abhängigkeit abzubauen veranlaßt wohl unter anderem die Lufthansa, der verladenden Wirtschaft ein sogenanntes Kontraktratensystem anzubieten. Gegen die Verpflichtung, bestimmte Frachtmengen über ein Jahr hin von der Lufthansa befördern zu lassen, wurde ein günstiger, gewichtsmäßig gestaffelter Frachtpreis angeboten. Dieses Angebot wurde später auch auf die Speditionen ausgeweitet, wie auch von Pan Am und Flying Tigers übernommen. Nach zunächst guter Aufnahme am Markt wird ihm heute fast kein Zuspruch mehr zuteil ²⁾. Die nachträgliche Erkenntnis,

1) Vgl. Zantke, Siegfried, Im Interessenkonflikt ..., a.a.O., S. 9.

2) Nach Angaben des Bundesverbandes Lagerei und Spedition.

daß die recht umfangreichen Frachtmengen nicht ganz einfach aufzubringen waren, wirkte sich nachteilig aus. Einige Spediteure reagierten darauf rechtzeitig mit dem Abschluß von Unterverträgen zur Sammlung von Frachtgut. Gravierender noch war die Einbuße an Flexibilität wegen der langen Laufzeit. Später angebotene günstigere Transportmöglichkeiten konnten oftmals nicht wahrgenommen werden. Durch das Scheitern dieses Konzeptes erscheint die Stellung der Spediteure weiterhin gefestigt und ein recht reger Wettbewerb gewährleistet.

Auch der von den Liniengesellschaften beabsichtigte Haus-zu-Haus-Verkehr ist geeignet, das Speditionsgewerbe zu umgehen, besonders wenn Bemühungen bestehen, in jedem Land nur einen Spediteur in diese Dienstleistungen einzuschalten. In der Bundesrepublik Deutschland wird dazu bezeichnenderweise die Firma Schenker in Aussicht genommen - eine Tochter der Deutschen Bundesbahn. Das Vertrauen in die Zusammenarbeit ist offensichtlich so schlecht, daß die Liniengesellschaften weiterhin versuchen, über Ausschaltung des Speditionsgewerbes den von diesem in den Frachtverkehr getragenen Wettbewerb zu unterbinden.

DRITTES KAPITEL

Die Beurteilung der gegenwärtigen Ordnung und ihrer Funktionsweise

A. Die Wirkungen der Rahmenbedingungen auf das Anbieterverhalten

Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen zielen darauf ab, das Geschehen im Luftverkehr nicht dem freien Spiel der Marktkräfte zu überlassen, sondern es zur Sicherung der staatlichen Souveränität im Luftraum und weiterer noch zu analysierender Ziele¹⁾ zu kontrollieren.

Deswegen wird die unternehmerische Handlungs- und Gestaltungsfreiheit weitgehend eingeengt. Die nationalen Behörden wandeln in der Regel die auf den IATA-Verkehrskonferenzen ausgehandelten Kartellpreise in Tarifvorschriften um. Um den auf andere Parameter ausweichenden Wettbewerb gleichfalls einzudämmen, wird mit Hilfe vieler Bestimmungen und Übereinkommen das Flugangebot selbst sowie ein Teil der Nebenleistungen qualitativ und quantitativ normiert. Andersartige Leistungen sind den Luftverkehrsunternehmen dann untersagt.

Mittels anderer Maßnahmen soll die Intensität des Wettbewerbswillens bei den Unternehmen verringert werden. So finden sich in zahlreichen bilateralen Luftverkehrsabkommen Kapazitätsvorschriften. Gerade auf der jüngsten IATA-Jahresversammlung in Cannes wurden noch weitergehendere Forderungen nach einer Ka-

1) Vgl. hierzu das Kapitel "Luftfahrtpolitische Ziele und ihre mögliche Beeinflussung durch den Wettbewerb", S. 131 ff.

kapazitätsregulierung laut¹⁾. Von einer höheren Kapazitätsauslastung verspricht man sich nämlich eine geringere Wettbewerbsintensität. Es sind aber gerade die bestehenden Vorschriften, die - wie anschließend gezeigt wird - zu dem gegenwärtigen Überangebot beigetragen haben.

Neben diesen auf die gegenwärtigen am Markt tätigen Unternehmen ausgerichteten Maßnahmen, unterbinden andere Bestimmungen den freien Marktzutritt potentieller Anbieter - und setzen damit "ein wesentliches wettbewerbsbelebendes Element"²⁾ außer Kraft. Des weiteren bestehen im Gegensatz zu anderen Wirtschaftsbranchen in den Europäischen Gemeinschaften weder Niederlassungsfreiheit für ausländische Gesellschaften noch Freiheit im Dienstleistungsverkehr. So wird die Zahl der Anbieter der jeweiligen Fluglinien möglichst gering gehalten. Meist ist gemäß den bilateralen Abkommen sogar lediglich eine Gesellschaft pro Vertragsstaat vorgesehen.

Weil auch die vom Charterverkehr ausgehende Konkurrenz möglichst weitgehend unterbunden werden soll, gerät dieser - ursprünglich in freier Marktbetätigung vorgesehen - inzwischen gleichfalls immer mehr in das Netz staatlicher Regulierung. Die Ablehnung von beantragten Flügen läßt sich mit der Berufung auf so unge-

1) Die in jüngster Zeit fortwährend zunehmenden Überkapazitäten im Luftverkehr legen den Gedanken nahe, der gesamte Wirtschaftsbereich befinde sich in der Sättigungsphase. Diesen Überlegungen nachgehend, wurde auch der Versuch unternommen, mittels des Marktphasenschemas von Heuss die Analyse zu verfeinern. Dabei ergab sich die Schwierigkeit, daß eine sinnvollerweise nach Verkehrsgebieten, wenn nicht gar nach Flugrouten differenzierte Untersuchung wegen wenig aggregierter Daten und mangelnden Einblicks in betriebsinterne Statistiken nicht zu betreiben war. Glücklicherweise erwiesen sich auch die angewendeten Untersuchungsmethoden als hinreichend geeignet, zu einer aussagekräftigen Beurteilung der gegenwärtigen Luftverkehrsordnung und ihrer Funktionsweise zu gelangen.

2) Vgl. Hamm, Walter, Preise als ordnungspolitisches Ordnungsinstrument, Heidelberg 1964, S. 233 f. White weist darauf hin, daß mit der Anzahl der Wahlmöglichkeiten auch die Wohlfahrt abnimmt. Vgl. White, Laurence J., a.a.O., S. 430.

naue Kriterien wie "Öffentliche Sicherheit" oder "allgemeines Interesse" allzu leicht begründen. Auch in diesem Teilmarkt wird den Anbietern nur auf solchen Strecken Handlungsfreiheit ermöglicht, die nicht in das sehr weit gefaßte Interesse der nationalen Liniengesellschaften fallen.

Die vielfältigen Bemühungen aller Luftverkehrsunternehmen, einen möglichst großen Anteil der vorhandenen Nachfrage an sich zu ziehen, stellt eines völlig außer Frage: Wenngleich zwischen den Unternehmen auch kooperiert wird, so herrschen doch insgesamt noch immer wettbewerbliche Verhaltensweisen vor. Dies ist nun keineswegs außergewöhnlich, besonders da alle europäischen Gesellschaften aus vielerlei Gründen versuchen müssen, zufriedenstellende Erträge zu erwirtschaften oder doch zumindest die gegenwärtigen Defizite möglichst gering zu halten. Diese Erfordernisse bestehen auch trotz der beschriebenen Marktregulierungen fort. Entgegen deren eigentlicher Intention gehen von diesen Rahmenbedingungen sogar - soweit sie wegen der Angebotsnormierung die Produkthomogenität erhöhen und Überkapazitäten mitverursachen - auch wettbewerbsfördernde Wirkungen aus. Ein verstärkter Wettbewerbsdruck geht außerdem vom Verhalten der Reisebüros und Spediteure aus. Ihre Tätigkeit trägt zur besseren Markttransparenz der Luftverkehrsnachfrager bei und ihr Gewinnstreben führt dazu, daß wegen des Wettbewerbs untereinander mitunter weniger das Interesse der IATA-Liniengesellschaften als das der Verbraucher berücksichtigt wird.

Der vorhandene Konkurrenzdruck entlädt sich innerhalb der vorgegebenen Ordnung über einen verbotenen und damit illegalen Preiswettbewerb sowie über den Einsatz der noch frei verfügbaren Parameter im Bereich der Nebenleistungen. Die daraus resultierenden Folgen für die Erfüllung der Steuerungs- und Antriebsaufgabe werden im nächsten Abschnitt zu prüfen sein.

B. Das Anbieterverhalten und die Erfüllung der Steuerungs- und der Antriebsfunktion

Die Preisvereinbarungen auf den IATA-Verkehrskonferenzen verhindern, da sie eher Kompromißcharakter haben und nicht am preisgünstigsten Anbieter orientiert sind, einen wirksamen Preisdruck. Zwar gewähren die IATA-Gesellschaften als Reaktion auf den Charterverkehr Sondertarife für Pauschalflugreisen. Diese kommen aber nur einem Teil der Luftverkehrskunden zugute. So führt das britische A.T.U.C. den bisher hohen Anteil von Dienst- und Geschäftsreisenden darauf zurück, daß anderen Reisegruppen noch keine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Dienstleistungen angeboten wurden¹⁾. Dies wird auch von der ACE bemängelt. Die unabhängigen Luftverkehrsgesellschaften beklagen, daß ihnen bisher sehr selten das Recht zu Linienflügen eingeräumt wurde. Sie sehen sich nach eigener Einschätzung in der Lage, die oben beschriebenen Beförderungen zu günstigen Preisen anzubieten²⁾. Vielleicht könnte die Konkurrenz durch unabhängige Gesellschaften die Liniengesellschaften auch im Privatreiseverkehr zu ähnlichen Sondertarifen veranlassen.

Insgesamt kann also derzeit angenommen werden, daß fehlender Wettbewerbsdruck zu einem wenig sparsamen Verbrauch an Produktionsfaktoren führt - zum Nachteil der Verbraucher, die mangels Alternativen zu hohen Preisen fliegen müssen³⁾. Daß im innereuropäischen Verkehr keine großen Gewinne erzielt werden, spricht im übrigen nicht unbedingt gegen überhöhte Preise, sondern läßt sich möglicherweise auch auf wenig effiziente Leistungserstellung und deswegen hohe Kosten zurückführen⁴⁾.

-
- 1) Vgl. Stellungnahme des Komitees der Luftverkehrsbenutzer (A.T.U.C.), a.a.O., S. 3.
 - 2) Vgl. Stellungnahme des Verbands der Luftfahrtgesellschaften der Europäischen Gemeinschaft (ACE), a.a.O., S. 6.
 - 3) So wird denn auch die Tarifgestaltung von Geschäftsreisenden als verbesserungswürdig angesehen. Vgl. Weiss, Alwin, Marktanalyse des Verkehrsverhaltens im Personenverkehr, Teilprojekt 2: Untersuchung des Dienst- und Geschäftsverkehrs, München 1979, S. 106.
 - 4) Vgl. Keeler, Theodore E., a.a.O., S. 421 f.

Unter Wettbewerbsverhältnissen käme es sicherlich zu einem kosten- und damit preissenkenden Abbau eines zu hohen Personalbestandes¹⁾. Auch anderweitig bestehen eventuell Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung, beispielsweise beim Abbau unrentabler Flugstrecken. Immerhin löst es Erstaunen aus, wenn einige Gesellschaften erst angesichts zunehmend sich verschlechternder Betriebsergebnisse beabsichtigen, zukünftig strengere Maßstäbe an die Wirtschaftlichkeit des Streckennetzes anzulegen²⁾.

Zwar verschafft auch der Schwarzmarkt den bestehenden Nachfragerinteressen nach niedrigeren Flugpreisen Geltung, allerdings in einer Form, die mit einem Rechtsstaat nicht vereinbar ist. Auch aus verbraucherpolitischen Gründen kann illegaler Wettbewerb nicht gutgeheißen werden, bietet er doch längst nicht allen Verbrauchern gleiche Bedingungen. Eine Diskriminierung seltener Kunden wird sogar ganz offen eingestanden.

Gegenüber dem Tarifsystem als Ganzem wird außerdem noch der Vorwurf erhoben, die Liniengesellschaften betrieben interne Streckensubventionierung³⁾, was letztlich auf eine Benachteiligung der dadurch teurer fliegenden Passagiere hinausläuft. Wohl bemüht sich die European Civil Aviation Conference diesen Verdacht zu entkräften⁴⁾. Sie kommt jedoch selbst zu dem Ergebnis, daß bei den verschiedenen angewandten Kostenzurechnungsverfahren auf einer bestimmten Strecke Unterschiede in den

1) Dies scheint bei einigen Gesellschaften unabwendbar zu sein. Vgl. hierzu DVZ Nr. 71 vom 16.6.1981, Carrier melden: Sabena ..., S. 7.

2) Vgl. DVZ Nr. 66 vom 4.6.1981: Cullmann: 1980 mit einem blauen Auge davongekommen, S. 7; DVZ Nr. 77 vom 30.6.1981, Sabena: Höhere Erträge und Kosten - knapp 1,6 Mrd. bfr Defizit, S. 8; DVZ Nr. 89 vom 28.7.1981, Auf dem richtigen Kurs, S. 1.

3) Vgl. Europäisches Parlament, Entschließungsantrag von Kofoed zu den Wettbewerbsbeschränkungen in der Luftfahrt, Dok. 235/78 vom 12.7.1978 PE 54431; weiterhin Kamp, Jaap, a.a.O., S. 16 ff.

4) Vgl. European Civil Aviation Conference, Intraf Report, a.a.O., S. 44 ff.

ausgewiesenen Kosten von bis zu 10 % eintreten können¹⁾. Außerdem stimmt eine von ihr an anderer Stelle vorgetragene Bemerkung nachdenklich: "Einige Flugtarife könnten gesenkt werden, indem andere heraufgesetzt werden (wobei der durchschnittliche Ertrag derselbe bleibt)"²⁾. Das läßt auf innerbetriebliche Subventionierung schließen. Nun wird wohl in vielen Unternehmungen Mischkalkulation betrieben. Beim Linienluftverkehr handelt es sich aber um einen regulierten Markt ohne hinreichende Verbraucheralternativen. Diese innere Marktstruktur bewirkt ein anderes Preisgefüge als es wahrscheinlich unter Wettbewerbsprozessen zustande käme. Dadurch werden die Verbraucher auf einigen Strecken geschädigt. Vertreter der Liniengesellschaften verweisen öfter darauf, daß im heutigen Luftverkehrssystem andere Strecken billiger angeboten werden, als dies im Wettbewerb möglich sei. Dem ist aber entgegenzusetzen, daß in den Ausnahmen, in denen aus politischen Erwägungen von der grundsätzlich und in möglichst weiten Bereichen am Markt zu treffenden Preisbildung abgewichen wird, der Staat und nicht die Liniengesellschaften Entscheidungen treffen sollten.

In der Preis-Leistungs-Verrechnung gibt es weitere Ungereimtheiten. Wegen des "Indirect Route Principle" sind zwar Reiseumwege von bis zu 20 % gestattet, ohne daß ein Preisaufschlag erfolgt. Ein Vorteil ist dies jedoch lediglich für Personen, die das Angebot wahrnehmen können, weil sie über genügend Zeit verfügen. Für alle andern fällt es zum Nachteil aus, da es insgesamt preisniveausteigernd wirkt.

1) Vgl. European Civil Aviation Conference, Intraf Report, a.a.O., S. 58.

2) Europäisches Parlament, Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die schriftliche Stellungnahme der Europäischen Konferenz für Zivilluftfahrt (ECAC) zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980, S. 3.

Mangelnde Alternativen führen dazu, daß Fluggäste Leistungen bezahlen müssen, die sie gar nicht wünschen, mitunter nicht einmal beanspruchen. Neben der Möglichkeit zu Umwegflügen¹⁾ gilt dies vor allem für den Bordservice. Gelegentlich kann man wohl Schwärmereien vernehmen angesichts der durch geringen Preis- und entarteten Leistungswettbewerb in einem Flugzeug zu genießenden Annehmlichkeiten. So denken jedoch nicht alle Fluggäste. Das A.T.U.C. fordert deshalb, daß alle von den Liniengesellschaften angebotenen Nebenleistungen, wie Mahlzeiten, Musikübertragungen, Filmvorführungen, Interlinefähigkeit und Stornierungsmöglichkeit, neben einem billigeren Grundticket je nach Inanspruchnahme gesondert zu berechnen seien²⁾. Der Fluggast solle nur bezahlen, was er auch benutze.

Die letztgenannten Erscheinungen weisen - neben den überhöhten Preisen - noch eine weitere Schwäche des gegenwärtigen Ordnungssystems auf: Das erstellte Angebot weicht teilweise nicht unerheblich vom Nachfragerbedarf ab. Die Ursache dafür scheint in erster Linie beim mangels anderer Möglichkeiten besonders intensiven Einsatz der Wettbewerbsparameter Fluggerät sowie Streckennetz und Bedienungshäufigkeit zu liegen. Das sei nachfolgend kurz erläutert.

Unter Druck von (Nebenleistungs-) Wettbewerb sind Investitionen in prestigeträchtiges, großräumiges Fluggerät erfolgt, das unter Umständen für einige Gesellschaften gar nicht oder nur in geringerer Stückzahl geeignet ist. Mit Großraumflugzeugen können nämlich manche Nebenstrecken entweder gar nicht oder nur mit indirekten Flügen bedient werden, wenn auch auf Wirtschaftlich-

1) Der Rechtfertigung der ECAC, damit gewissermaßen Standortnachteile auszugleichen, muß wiederum entgegengehalten werden, daß Luftverkehrsgesellschaften nicht die richtige Instanz für regionalpolitische Entscheidungen sind. Hierüber muß vielmehr von politischen Mandatsträgern befunden werden.

2) Vgl. Stellungnahme des Komitees der Luftverkehrsbenutzer (A.T.U.C.), a.a.O., S. 6.

keit geachtet wird. So kommt es vor, daß trotz der vorhandenen Überkapazitäten einige, von den Verbrauchern gewünschte Strecken bisher nicht angeboten werden¹⁾. Die nationalen Liniengesellschaften argumentieren zwar, es fehle an genügend großer Nachfrage für diese Strecken²⁾. Das gilt jedoch nicht unbedingt für das von einigen privaten Fluggesellschaften benutzte kleinere Fluggerät, das gar nicht auf sehr hohe Aufkommenszahlen angewiesen ist. Seltsam mutet an, daß mitunter manche Unternehmen gehindert werden, auf den betreffenden Strecken Flugdienste einzurichten³⁾. Dies deutet doch darauf hin, daß Nachfrage vorhanden ist. Ein Grund dafür, warum dennoch solche Behinderungen erfolgen, kann in der Furcht vor Wettbewerb durch "Absaugverkehr"⁴⁾ bestehen. Möglich ist auch, daß den nationalen Gesellschaften daran gelegen ist, mittels indirekter Flüge das eigene Großraumgerät besser auszulasten. Keine vorrangige Bedeutung scheint jedenfalls in diesem Zusammenhang der zufriedenstellenden Bedienung der Nachfrager zuzukommen.

Das aus Wettbewerbs- und Werbegründen sehr ausgedehnte Streckennetz und auch die mitunter hohe Bedienungshäufigkeit einzelner Routen bewirken offensichtlich gleichfalls eine Tendenz zu mehr indirekten Flügen. So verständlich es ist, daß durch indirekte Flüge versucht wird, das für manche Strecken zu große Fluggerät besser auszulasten. Geschädigt wird wegen der längeren Reisezeiten aber der Verbraucher. Dabei ließe sich bei eher bedarfsadäquatem Angebot, also mehr Direktflügen, möglicherweise wegen niedrigerer Preise und kürzerer Flugzeiten eine weitaus größere Nachfrage erschließen⁵⁾.

1) Vgl. Weiss, Alwin, a.a.O., S. 105.

2) Vgl. Stellungnahme von Alitalia, a.a.O., S. 16.

3) So geschehen im Fall der Crossair, die eine dritte Flugverbindung pro Woche von Hannover nach Zürich mit einer fünfzehnsitzigen Maschine beantragt hat. Vgl. hierzu Handelsblatt Nr. 61 vom 31.3.1981, Der Verkehrsminister entscheidet einseitig zugunsten der Lufthansa, S. 12.

4) Zur Ausführlichen Darlegung des Wesens und der Folgen von Absaugverkehr vgl. S. 182 ff.

5) Vgl. Stellungnahme von Stauffer, a.a.O., S. 3 sowie Hübenthal, Klaus, a.a.O., S. 219.

Diese Beispiele zeigen bereits, daß die gegenwärtige Ordnung des Luftverkehrs die gestellte Steuerungsaufgabe - im Sinn der Anpassung des Angebots an die Nachfrage - allenfalls mangelhaft erfüllt.

Auch bei der Entwicklung neuer Dienstleistungen tun sich die nationalen Luftverkehrsgesellschaften schwer. Besonders aus den Kreisen der verladenden Wirtschaft kommt manche Beschwerde. Das von den Mengenrabatten ausgelöste Ansammeln von Frachtgut führt zu längerer Laufzeit der Güter. Zudem läßt die Abfertigung auf den Flughäfen wegen ihrer großen Zeitinanspruchnahme zu wünschen übrig. Sie macht etwa 80 % der gesamten Beförderungszeit aus. Konkurrierende Lastkraftwagen-Dienste wie etwa die Carnet-Transport International Routier-Verkehre oder die in Europa tätige australische Interstate Parcel Express Company haben wegen ihrer schnellen Beförderung inzwischen einen größeren Teil innereuropäischer Fracht vom Luftverkehr abgezogen. Das ist nicht zuletzt dadurch gelungen, daß die rechtlichen Möglichkeiten zum vereinfachten Zollverfahren in den Europäischen Gemeinschaften wahrgenommen werden. Die Luftverkehrsgesellschaften aber verlieren noch immer unnötige Zeit, da sie geringe Anpassungsfähigkeit an bestehende rechtliche Möglichkeiten zeigen¹⁾. Allenfalls kleinere Chartergesellschaften zeigen sich bisher in der Lage, ebenfalls einen schnellen Haus-zu-Haus-Transport anzubieten²⁾.

Von Spediteuren wird immer wieder gewünscht, zur Mitwirkung an der Planung des Luftfrachtangebotes zugelassen zu werden, damit so besser auf die Nachfrager abgestimmte, neue Leistungen entwickelt werden. Dadurch ließe sich der Verkauf von Luftfracht vergrößern und der Interessenkonflikt zwischen

1) Vgl. Handelsblatt Nr. 103 vom 1.6.1981, EG-Zollverfahren: Ungenutzte Chancen, S. 18.

2) Vgl. Hierzu den Abschnitt "Das Verhalten der Chartergesellschaften", S. 86 ff.

Fluggesellschaften und verladender Wirtschaft abbauen. Solche Zusammenarbeit lehnten die IATA-Mitglieder bisher ab und griffen sogar zu Kampfmaßnahmen. So wurden mit den sogenannten Kontraktratensystemen die Spediteure diskriminiert, da der verladenden Wirtschaft für die gleichen Leistungen günstigere Frachtraten eingeräumt wurden¹⁾.

Auch im Personenverkehr fehlt es an fälligen Innovationen; darauf wurde schon an anderer Stelle hingewiesen. Privatreisende, die weder hohe Serviceleistungen und kurzfristige Buchungsmöglichkeiten wie Geschäftsreisende noch Hotelübernachtungen wie Urlaubsreisende, sondern vielmehr niedrige Flugpreise wünschen, werden noch immer mit viel zu geringem geeignetem Angebot bedacht. Dabei sollte der hohe Absatz vorge-täuschter Pauschalreisen auch als Fingerzeig verstanden werden, daß eine bestimmte Nachfragerschicht von den Liniengesellschaften bisher unbeachtet gelassen wurde.

Durch dieses Beispiel wird offensichtlich, daß auch die Antriebsaufgabe derzeit nur unbefriedigend erfüllt wird. Innovationen werden von dem starren System oftmals verhindert.

Damit läßt sich über das heutige Luftverkehrsangebot folgende Aussage treffen: Wegen des Verbots vor allem von Preiswettbewerb und des deswegen sehr intensiven Einsatzes von anderen Wettbewerbsparametern kommt es zu einem insgesamt sehr homogenen Angebot, das wenig echte Wahlmöglichkeiten bietet, teilweise nicht unerheblich von den Nachfragerwünschen abweicht und wenig innovative Leistungen beinhaltet. Wegen der Produktion zu überhöhten Kosten und der Kartellvereinbarungen sind die Preise insgesamt vergleichsweise hoch; einzelne Passagiergruppen werden dadurch benachteiligt. Außerdem bleibt potentiellen Anbietern der Marktzutritt verwehrt, ansonsten wahrscheinliche Angebotsalternativen stehen den Verbrauchern somit nicht zur Verfügung.

1) Vgl. DVZ Nr. 72 vom 16.6.1980, BSL-Brief an die Lufthansa: Auf dem Weg zum Kompromiß?, S. 15.

ZWEITER TEIL

Das Spannungsfeld zwischen wettbewerbs- und luftfahrt- politischen Zielen

Die oben im einzelnen dargelegten Mängel des Luftverkehrs dürften größtenteils durch die Marktregulierungen und die dadurch beeinflussten Verhaltensweisen der Anbieter ermöglicht, wenn nicht sogar hervorgerufen worden sein. Deswegen stellt sich die Frage nach der Zweckmäßigkeit des gegenwärtigen Ordnungsrahmens für den Luftverkehr. Die tendenziell überhöhten Preise sowie die unbefriedigende Erfüllung der Steuerungs- und der Antriebsaufgabe legen zudem den Gedanken nahe, daß in einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung bessere Ergebnisse erzielbar wären.

Im zweiten Teil werden deshalb die als wahrscheinlich anzusehenden Wirkungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung im Luftverkehr analysiert. Generell ist in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch in den Europäischen Gemeinschaften durch politische Entscheidung der Wettbewerb zum bestimmenden Ordnungsprinzip des Wirtschaftsgeschehens ausgewählt worden. Lediglich einige Bereiche sind ausgenommen; so wird unter anderem durch einschlägige gesetzliche Bestimmungen wie beispielsweise den § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen oder die EG-Verordnung Nr. 141 der Verkehrssektor zumindest teilweise vom Kartellverbot freigestellt¹⁾. Aber auch hier kann ein gewisses Umdenken beobachtet werden. Güter-Kraftverkehrsgesetz, Allgemeines Eisenbahngesetz und Binnenschiffahrts-

1) Vgl. Abl.EG. Nr. 124 vom 28.11.1962, S. 2751.

gesetz wurden dahingehend abgeändert, daß nunmehr für ihre Bereiche "marktgerechte Entgelte" und "lauterer Wettbewerb" gefordert werden¹⁾. Im Straßengüterverkehr und zum Teil auch in der Binnenschifffahrt ist begrenzter Preiswettbewerb ermöglicht worden. Doch für den Luftverkehr - wie auch die Seeschifffahrt - gelten weiterhin die dargestellten wettbewerbsbeschränkenden Reglementierungen.

Gerade bei größerer Unzufriedenheit der Verbraucher mit den hervorgebrachten Marktleistungen sollte man sich jedoch nicht der Frage verschließen, mit welcher Begründung eigentlich eine von der Mehrzahl der anderen Wirtschaftsbranchen abweichende Marktorganisation gewählt wurde. Zwei Antworten darauf sind denkbar:

- (1) Wegen bestimmter Branchengegebenheiten kommt es gar nicht zu funktionierendem Wettbewerb.
- (2) Die von einer Wettbewerbsordnung zu erwartenden Marktergebnisse weichen von anderweitigen luftfahrtpolitischen Zielsetzungen ab.

Demzufolge gilt es zu untersuchen, ob und inwieweit diese Annahmen begründet sind. Zunächst soll geprüft werden, ob bei den bestehenden Branchenbesonderheiten die Voraussetzungen für funktionsfähigen Wettbewerb gegeben sind. Daran anschließend werden die bestehenden luftfahrtpolitischen Zielsetzungen erörtert. Abschließend wird analysiert, wie weit diese auch unter einer Wettbewerbsordnung zu erfüllen wären. So läßt sich letztendlich das Spannungsfeld zwischen wettbewerbs- und luftfahrtpolitischen Zielen abstecken.

1) Vgl. § 7 des Güter-Kraftverkehrsgesetzes, in BGBl. III, 1975, S. 9241-1; § 8 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, in: BGBl. III, 1951, S. 930-1, geändert durch Änderungsgesetz vom 1.8.1961, in: BGBl. I, 1961, S. 1161.

VIERTES KAPITEL

Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Luftverkehr

A. Die Bedeutung der Branchenbesonderheiten im Luftverkehr

Wie jeder Wirtschaftsbereich weist auch der Luftverkehr eine Reihe von Besonderheiten auf. Diese werden häufig von Vertretern der Luftfahrtgesellschaften, von Politikern, aber auch von Wissenschaftlern¹⁾ als Argumente für besondere wirtschafts- politische Maßnahmen angeführt. Ihnen sollte sinnvollerweise aber nur stattgegeben werden, wenn die Eigenheiten einen wirk- samen Wettbewerb verhindern oder nicht angeraten erscheinen lassen. Zu der Bedeutung von Branchenbesonderheiten für eine Wettbewerbsregelung im Verkehr liegen bereits umfassende Unter- suchungen vor²⁾. Dennoch erscheint die Analyse geboten, ob die speziellen Bedingungen im Luftverkehr zu anderen Ergebnissen führen. An solchen Besonderheiten werden aufgezählt³⁾:

Nichtspeicherbarkeit von Luftverkehrsleistungen, starke Zeit- schwankungen der Nachfrage, unterschiedliche Preiselastizität der Nachfrager, Unpaarigkeit der Verkehrsströme, geringe Ange- botsflexibilität, hoher Fixkostenanteil, Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen, staatliche Auflagen.

Wegen dieser Tatbestände wird befürchtet, daß statt wirksamen Wettbewerbs lediglich "ruinöse Konkurrenz" entstehen könne.

1) Vgl. Europäisches Parlament, Generaldirektion Ausschüsse und innerparlamentarische Delegationen, Mitteilung an die Mitglieder des Ausschusses für Verkehr über den Kommentar von Air Inter zum Memorandum der EG-Kommission, S. 4; Europäisches Parlament, Bericht von Schwartzberg, a.a.O., S. 16; Buchwald, Peter, a.a.O., S. 44 f.; Meineke, Hans-Dieter, a.a.O., S. 26 f.

2) Vgl. Hamm, Walter, Preise ..., a.a.O., S. 77 ff.; Scheib, Hans H., Branchenbesonderheiten, Heidelberg 1967, S. 64 ff.; Storsberg, Günther, Die Bedeutung der "Kleinen Tarifreform" für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Brüssel, 1963, S. 258 ff.; Peters, Hans-Rudolf, Marktwirtschaftliche Ordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs, Bad Godesberg 1966, S. 39 ff.

3) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 11 ff.

I. Nichtspeicherbarkeit von Luftverkehrsleistungen

Mit allen Dienstleistungsbereichen hat der Luftverkehr gemeinsam, daß eine Produktion auf Vorrat nicht möglich ist. Gleichzeitig mit der Erstellung des Angebots erfolgt der Verbrauch. Ansonsten wird sicherlich "Ausschuß produziert"¹⁾.

Den Unternehmen bleiben jedoch durchaus Anpassungsformen. Kurzfristig sind eine geringere Bedienungshäufigkeit nachfrageschwächerer Strecken, die Vercharterung von Flugzeugen sowie der hinausgezögerte Kauf neuen Fluggerätes möglich. Die beiden letzten Maßnahmen werden beispielsweise von der Lufthansa eingesetzt²⁾.

Welche Wirkungen auf die Steuerungsaufgabe wären nun vom Preiswettbewerb zu erwarten? Niedrigere Preise könnten eventuell das gesamte Fluggastaufkommen steigern. Bei uneingeschränkter Verfügbarkeit über den Aktionsparameter Preis ließen sich Preisdifferenzierungen flexibler einsetzen, wodurch die Nachfrage gleichmäßiger gestaltet werden kann³⁾. Mit solcher Betriebspolitik ließe sich der Umfang der ungenutzten Leistungen abbauen. Häufig wird angeführt, daß die heute eingesetzten Grenzkostenpreise im Beiladeverkehr keine Gesamtkostendeckung zulassen. Dies spricht aber nicht gegen einen wirksamen Wett-

1) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 11. Vgl. hierzu auch Illetschko, Leopold Lorenz, Betriebliche Probleme der Verkehrswirtschaft, Wiesbaden 1959, S. 66 f.

2) Vgl. DVZ Nr. 66 vom 4.6.1981, Cullmann: 1980 mit einem blauen Auge davongekommen, S. 7.

3) Dies kann sowohl unter zeitlichem als auch unter räumlichem Hinblick erstrebenswert sein. So ist zu sogenannten Tagesrandzeiten eine große Verkehrsdichte beispielsweise auf dem Flughafen Frankfurt zu beobachten. Derselbe Flughafen stößt insgesamt allmählich an seine Kapazitätsgrenzen, während beispielsweise der Flughafen Köln/Wahn sehr wenig ausgelastet ist.

bewerb, sondern im Gegenteil dafür, daß er Anpassungen bewirkt und dazu führt, offensichtlich bestehende Überkapazitäten abzubauen, um so fortlaufende Verluste zu vermeiden. Wird er ausgeschaltet und in Kartellabsprachen ein höheres Preisniveau festgelegt, werden die anbietenden Unternehmen geradezu ermuntert, Überangebot bereitzustellen¹⁾.

In diesem Zusammenhang ist eine in jüngster Zeit zu beobachtende Entwicklung aufschlußreich. Auf dem Aerosalon Paris wird die verstärkte Zuwendung zu kleinerem Fluggerät registriert²⁾. Vielleicht wird bereits Anpassung betrieben als Folge des in letzter Zeit härteren, wenn auch illegalen Wettbewerbs.

Nichtlagerfähige Luftverkehrsleistungen führen demnach keineswegs zu ungewünschten Wettbewerbswirkungen, sondern werden ihrerseits gerade unter Wettbewerbsbedingungen zumindest in annähernder Ausrichtung an die bestehenden Nachfragerwünsche erstellt. Die "Ausschußproduktion" nimmt ab, die Produktionsfaktoren werden für sinnvollere Verwendung frei.

II. Starke Zeitschwankungen der Nachfrage

Die zeitliche Fluktuation der Nachfrage mache es notwendig, so wird argumentiert, die Kapazität nach der Verkehrsspitze auszurichten. Die zu anderen Zeiten auftretende Überkapazität ließe keine kostendeckenden Preise zu.

1) Vgl. Hamm, Walter, Preise..., a.a.O., S. 82.

2) Vgl. Handelsblatt Nr. 104 vom 2.6.1981, Aerosalon Paris: Harter Kampf um Zivil- wie Militär-Kunden, S. 16.

Diese Erscheinung tritt wiederum ebenfalls in anderen Wirtschaftsbereichen, beispielsweise dem Bau- und dem Hotelgewerbe, auf. In beiden Branchen gelten weitgehend wettbewerbliche Grundsätze, ohne daß sich Fehlentwicklungen beobachten ließen.

Bei gewinnorientierter Betrachtung sollte eine Luftverkehrsgesellschaft nur dann Fluggerät zur Bedienung von tageszeitlichen und saisonalen Nachfragespitzen unterhalten, wenn die zu erwartenden Zusatzerlöse sowohl die auftretenden Leerkosten als auch die Einsatzkosten dieser Flugzeuge zu decken vermögen¹⁾. Der wegen Überkapazitäten entstehende Preisdruck zu aufkommensschwachen Zeiten braucht nicht dazu führen, daß die Kosten der Gesamtperiode eine Unterdeckung erfahren, wenn zu Zeiten des Spitzenaufkommens die Preise genügend angehoben werden²⁾. Den Unterkostenpreisen während der nachfragestillen Monate stehen dann Gewinne aus dem Verkauf von Leistungen in Zeiten hoher Nachfrage gegenüber. Die tendenziell ausgleichende Wirkung von Preisdifferenzierungen wurde bereits erwähnt; weiter läßt sich möglicherweise zur Bedienung der Spitzennachfrage eine intensitätsmäßige Anpassung betreiben. Erleichtern kommt hinzu, daß die Saisonschwankungen nicht auf allen Strecken parallel verlaufen³⁾.

Zudem sei auch an dieser Stelle auf die Möglichkeit verwiesen, besonders den vom Tourismus ausgehenden Spitzenbedarf durch den Charterverkehr zu decken⁴⁾. Erstaunlicherweise wird der Reiseverkehr als Erklärung für die Verstärkung saisonaler Schwankungen im Linienverkehr herangezogen⁵⁾. Dem eben-

1) Vgl. Scheib, Hans H., a.a.O., S. 68.

2) Vgl. Hamm, Walter, Preise ..., a.a.O., S. 91.

3) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 262.

4) Im bundesrepublikanischen Luftverkehrsgesetz sicher nicht von ungefähr als Bedarfsverkehr bezeichnet.

5) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 12; Meineke, Hans-Dieter, a.a.O., S. 35.

falls im Urlaubsgeschäft tätigen Hotelgewerbe gelingt jedoch offensichtlich eine Kalkulation, die zur Deckung aller in einer Periode anfallenden Kosten führt¹⁾. Sollte das im Linienverkehr nicht möglich sein, erscheint die Frage berechtigt, warum mit vielerlei Sondertarifen die Touristen vom Charterverkehr weggelockt werden sollen, der doch auf ihre Beförderung spezialisiert ist. Die Begründung ungewünschter Wettbewerbswirkungen durch starke Nachfrageschwankungen bedeutet gerade in diesem Zusammenhang eine Verkehrung logischer Abfolge. Eher plausibel erscheint vielmehr, daß wegen fehlendem Wettbewerb bestehende Überkapazitäten zumindest zeitweise durch flexiblere Preisgestaltung²⁾ mit Fluggästen aufgefüllt werden sollen. Aus der durch die Bereichsausnahme vom GWB geschützten Stellung heraus werden damit die ungeschützten Chartergesellschaften in Bedrängnis gebracht. Trotzdem wird der Urlaubsverkehr noch immer weitgehend - und offenbar in zufriedenstellender Weise - von ihnen abgewickelt, also in freier unternehmerischer Betätigung. Auf die Frage nach der volkswirtschaftlich sinnvollsten Bewältigung der Eigenart "Saisonschwankungen" kann dies als geeignete Antwort verstanden werden.

Neben jahreszeitlichen bestehen auch tageszeitliche Nachfrageschwankungen. Zu ihrem Abbau könnte ebenfalls eine Preisdifferenzierung ins Auge gefaßt werden. Dazu müßten die Gesellschaften jedoch zunächst einmal freie Hand haben, um ihre Preisgestaltung auf die jeweiligen Gegebenheiten einzelner Strecken zuzuschneiden³⁾. Dies wäre auch infrastrukturell

1) Vgl. Hamm, Walter, Preise ..., a.a.O., S. 84.

2) Vgl. hierzu "Wettbewerb zwischen Linien- und Charterfluggesellschaften", S. 73 f.

3) Pan Am bietet zum Beispiel an bestimmten Tageszeiten billigere Berlinflüge an. Das Ergebnis dieser Maßnahmen ließ sich nicht in Erfahrung bringen.

gutzubeißen. Nun läßt sich freilich beispielsweise am Rhein-Main-Flughafen Frankfurt eine schon besorgniserregende Flugdichte in einigen wenigen Stunden beobachten, obwohl tageszeitlich gestaffelte Start- und Landegebühren angewandt werden¹⁾. Aus dem bisher offensichtlich geringen Erfolg dieses Gebührensystems darf keineswegs der Schluß gezogen werden, die Nachfragewünsche seien sehr preisunelastisch. Präferenzen werden erst bei freier Preisbildung und hinreichender Differenzierung deutlich. Selbst bei ausbleibendem Erfolg könnte bestehender Wettbewerb immerhin die Erkenntnis zutage fördern, welche Flüge trotz entsprechenden Preisangebotes nicht die notwendige Nachfrageresonanz finden.

Unerwünschtes Angebot würde unter Preisdruck abgebaut und das zu nachfrageschwächeren Zeiten bestehende Überangebot so gering wie möglich gehalten. Ferner muß nicht unbedingt mit einer Übernachtung zu bestimmten Zeiten gerechnet werden, wenn die Liniengesellschaften gestaltende Preispolitik betreiben. Wettbewerbsbedingungen tragen damit zur Erfüllung der Steuerungsaufgabe bei.

III. Unterschiedliche Preiselastizität der Nachfrager

Die Nachfrageelastizität der Geschäftsreisenden wird für geringer gehalten als die der Privatreisenden²⁾, ebenso wie die Nachfrageelastizität von Verladern hochwertiger oder leicht verderblicher Güter³⁾ gegenüber anderer Fracht, die möglicherweise mittels anderer Verkehrsträger befördert werden könnte.

1) Vgl. Christiansen, Uwe jr., Verkehrsflughäfen in der Konfrontation mit dem Umweltschutz, in: Internationales Verkehrswesen 1979, S. 80.

2) Vgl. Bongers, Hans N., a.a.O., S. 191 f.

3) Vgl. Lufthansa, Einführung in die Luftfracht, a.a.O., S. 47.

Das bedeutet für die unelastischere Nachfrage zunächst einmal eine Notwendigkeit zu größeren Preissenkungen, um Nachfragerückgängen entgegenzuwirken. Dennoch müssen diese nicht wirkungslos sein. Allenfalls werden die Gleichgewichtspreise niedriger liegen als bei elastischerer Nachfrage¹⁾. Dafür lassen sich aber auch Preiserhöhungen besser durchsetzen. Insgesamt spricht das vorgetragene Argument nicht gegen funktionsfähigen Wettbewerb. Doch offensichtlich fürchten die Verfechter dieser These etwas anderes, wenn sie Elastizitätsunterschiede ansprechen. Während die Geschäftsreisenden weitgehend die hohen Preise eines wenig rationellen, aber kostenintensiven Servicewettbewerbs tragen, werden die Privatreisenden sehr schnell auf den Charterverkehr umsteigen oder auf ihre Reise verzichten. Werden nur die Preise der gemeinhin von Geschäftsreisenden benutzten ersten Klasse erhöht, steigen diese möglicherweise in die Economy Class um. So steht die betriebliche Preispolitik gewiß vor Schwierigkeiten. Doch hat dies wenig mit einer mangelnden Wirksamkeit des Wettbewerbs zu tun.

Das Problem im heutigen Linienverkehr liegt im Gegenteil darin, daß der Servicewettbewerb die Kosten auf ein hohes Niveau gehoben hat. Wären sie geringer, ließe sich auch die erste Klasse verbilligen, die geringeren Preisunterschiede reizten weniger zum Wechseln in die billigere Beförderungsklasse an. Ein verminderter Servicewettbewerb wird zu Kosteneinsparungen führen. Darauf zu hoffen scheint unrealistisch, solange die Nebenleistungen vorrangiger Aktionsparameter bleiben. Würden aber die Preise freigegeben, könnte der Servicewettbewerb wegen dann geringerer Bedeutung reduziert wer-

1) Vgl. Hamm, Walter, Preise ..., a.a.O., S. 111.

den. Weiterhin eröffnete sich die Möglichkeit, über den Markt die tatsächlichen Nachfragepräferenzen freizulegen. Vielleicht ist dem Geschäftsreisenden weniger an lukullischen Genüssen als einfach nur an bequemerer Sitzmöglichkeit gelegen. Überflüssige, weil nicht entsprechend dringlich gewünschte Nebenleistungen verschwinden unter Wettbewerbsbedingungen; geringere Kosten wären die Folge. Die heutigen Schwierigkeiten der Preispolitik würden also nicht zur Wirkungslosigkeit des Wettbewerbs führen, sondern sich vielmehr unter Wettbewerbsbedingungen verkleinern.

Noch einfacher stellt sich die Lage im Luftfrachtbereich dar. Dort lassen sich bei den preisunelastischen Gütern höhere Preise fordern, ohne daß die Nachfrage auf andere Beförderung ausweichen könnte. Dementsprechend besteht Spielraum für Preiszugeständnisse bei anderen Transportgütern. Diese These wird von seiten der Fluggesellschaften stets mit dem Hinweis auf die ständig fallenden Frachtraten aller Güterklassen abgelehnt. Dabei wird jedoch übersehen, daß es Überkapazitäten sind, die zu erheblichem Preisdruck führen. Ist das überflüssige Transportangebot erst vom Markt entfernt, treten die obigen Zusammenhänge in Kraft. Zum schnellstmöglichen Abbau unbenötigter Kapazität trägt aber gerade der Wettbewerb bei.

IV. Unpaarigkeit der Verkehrsströme

Unter der Unpaarigkeit der Verkehrsströme ist zu verstehen, daß für jede Richtung einer bestimmten Flugstrecke die Nachfrage generell unterschiedlich groß ist. Es wird argumentiert, daß es notwendig sei, die Kapazität an der größeren Nachfrage auszurichten, was für die Gegenrichtung zu Preisen führt, die nicht kostendeckend sind. Dieses Argument kann im Luftverkehr

nur für die Frachtbeförderung herangezogen werden, da nur auf diesem Teilmarkt - wie bei der Erörterung der Ausgangslage dargelegt - in der Regel kein Rücktransport erfolgt.

Im Extremfall sind für die Fluggesellschaften Leerflüge auf dem Rückweg unumgänglich. Sie müßten dann versuchen, die Preise für den Hinflug so festzusetzen, daß die Kosten für den Hin- und Rückflug mindestens gedeckt sind. Dies gelingt vergleichsweise schwer, wenn die Kapazität für die bestehende Nachfrage zu groß ist. An diesem grundsätzlichen Zusammenhang ändert sich auch bei weniger extremer Unpaarigkeit kaum etwas. Falls auf dem Rückflug eine teilweise Auslastung der Frachtkapazität möglich ist, werden die Preise für den Hinflug tendenziell sinken, sofern wirksamer Wettbewerbsdruck besteht. Ungleiche Verkehrsströme stören also den Preismechanismus nicht.

Auch dem Unternehmenssitz kommt - gerade bei dem durch die bilateralen Verträge üblichen Pendelverkehr - wenig Bedeutung zu, da bei einer solchen Transportkette gar nicht sinnvoll festgelegt werden kann, was nun Hin- bzw. Rückflug ist. Insofern kann auch nicht von Standortnachteilen gesprochen werden¹⁾.

Die Unpaarigkeit der Verkehrsströme stellt also keineswegs ein Hindernis für funktionsfähigen Wettbewerb dar.

V. Geringe Angebotsflexibilität

Die geringe Angebotsflexibilität wird oft damit begründet, daß die Langlebigkeit der Flugzeuge und die Notwendigkeit, sie

1) Vgl. Scheib, Hans H., a.a.O., S. 71.

im voraus zu bestellen, die unternehmerische Entscheidungsfindung wegen des längeren Planungszeitraumes erschweren.

Deshalb wird die Wirksamkeit des wettbewerblichen Preismechanismus aber keineswegs eingeschränkt. Ganz im Gegenteil scheinen frei zu setzende Preise den Fluggesellschaften zwei Vorteile zu bieten: Sie verdeutlichen die Entwicklung der Knappheitsverhältnisse in der Vergangenheit und lassen so tendenziell eine Fehleinschätzung der zukünftigen Nachfrageentwicklung unwahrscheinlicher werden; der Einsatz des Preises als Aktionsparameter erleichtert bei in der Vergangenheit getroffenen Fehlentscheidungen eine Anpassung an die tatsächliche Marktlage. Auch sollte nicht übersehen werden, daß die wirtschaftliche Nutzungsdauer des Fluggerätes ständig sinkt. Nicht ohne Stolz verweist die Lufthansa darauf, daß sie die modernste Flugzeugflotte der Welt mit einem Durchschnittsalter von drei Jahren besitze¹⁾. Nun mag die Lage der Lufthansa nicht repräsentativ, sondern überdurchschnittlich gut sein. Aber auch Gesellschaften, die ihr Fluggerät länger einsetzen, können sich dem Zwang zu wirtschaftlichem Erfolg nicht entziehen. Werden nämlich während der technischen Nutzungsdauer keine hinreichenden Abschreibungen vorgenommen, so verringert sich nach deren Ablauf mangels der nicht finanzierbaren Ersatzinvestitionen das Angebot. Selbst bei heute stark beschränktem Wettbewerb bleibt die Langlebigkeit der Produktionsmittel keineswegs ohne Wirkung auf die Anpassung an die Nachfrage. Verstärkter Wettbewerb sollte diese Anpassung beschleunigen²⁾, zum Vorteil eines gesamtwirtschaftlich günstigeren Einsatzes der Produktionsfaktoren.

Die geringe Anpassungsfähigkeit der Fluggesellschaften wird oftmals auch damit begründet, daß "einmal die eingesetzten

1) Vgl. Wirtschafts-Correspondent 1/1981, Das Thema, S. 12.

2) Vgl. hierzu Abschnitt "Hoher Fixkostenanteil", S. 119 f.

Aggregate unteilbar sind, und zum anderen der Einsatz verschieden großer Flugzeugtypen wegen der festen Eingliederung des gesamten Fluggerätes in einen bestimmten Umlaufplan nur begrenzt möglich ist"¹⁾. Zunächst sei darauf hingewiesen, daß das eingesetzte Fluggerät insofern als teilbar angesehen werden kann, als die verschiedenen, am Markt angebotenen Flugzeugtypen eine große Bandbreite an Sitzplatz- und Frachtraumkapazität aufweisen²⁾. Unterschiedlich großes Personen- und Frachtaufkommen kann so mit Zwischenstopps an die entlegensten Orte der Welt befördert werden. Von technischer Mindestgröße kann also nur sehr eingeschränkt gesprochen werden. Nun wird die Kapazität von den Fluggesellschaften eher in größeren Sprüngen ausgeweitet. Das Wachstum der Nachfrage zu vergleichsweise ansehnlichen Raten hat eine solche Geschäftspolitik gerechtfertigt. Wegen der längeren Lebensdauer eines Flugzeuges muß in den ersten Jahren seines Einsatzes mit Überkapazität gerechnet werden. Buchwald spricht zurecht von "kalkulierter Überkapazität"³⁾, nur sollte daraus auch kein falscher Schluß gezogen werden. Wächst nämlich die Nachfrage wie vorausgeschätzt in die Kapazität hinein, dann wird der anfängliche Preisdruck nachlassen, die Abschreibungen für die Investition sollten über entsprechende Preise verdient werden können. Wurde falsch kalkuliert, dann wird unter Wettbe-

1) Vgl. Hübenthal, Klaus, a.a.O., S. 86.

2) Beispielsweise verweist Keeler darauf, daß in den USA kleinere Fluggesellschaften gewinnbringend auf Kurzstrecken tätig sind. Vgl. Keeler, Theodore E., a.a.O., S. 422 f. Vgl. hierzu auch Inter Avia 1981, Die Zukunft der Commuter-Gesellschaften, S. 117 f.; DVZ Nr. 147 vom 9.12.1980, USA: Deregulation fördert Commuter Airlines, S. 17. DVZ Nr. 123 vom 13.10.1979, Private Carrier drängen in vakante Flugstrecken, S. 8; touristik information Nr. 10 vom 21.5.1981, Regionalluftverkehr: Initiative in Bayern, S. 2 sowie ebenda, Inlandluftverkehr in Italien im Umbruch, S. 4. Kleinere Gesellschaften sind außerdem auf größeren Flugstrecken tätig. Vgl. hierzu Business Traveller, Januar 1981, Britains Secret Airlines, S. 25 ff.

3) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., Fn. 1) auf S. 245.

werbsbedingungen die zu hohe Kapazität abgebaut; der Preisdruck wird danach abnehmen. Erneut wird deutlich, daß Wettbewerb im Luftverkehr geradezu notwendig ist, um Erscheinungen zu verändern, aus denen vorschnell das Auftreten unerwünschter Wirkungen gefolgert wurde.

Auch die Eingliederung in einen bestimmten Umlaufplan wird keineswegs der unternehmerischen Entscheidung entzogen. Das Beispiel von Frachtchartergesellschaften zeigt deutlich, daß solche Einsatzpläne erstellbar sind und vom Verbraucher hinreichend gewürdigt werden. Im Linienverkehr mögen solche Planungen zwar schwieriger sein, aber nicht unmöglich. Es sei - um den Rahmen dieser Untersuchung nicht zu sprengen - nur auf längere Flugintervalle verwiesen. Das komplexe Gesamtnetz verhindert auch keineswegs den Einsatz kleineren Fluggerätes, wenn auf Teilstrecken die Nachfrageentwicklung nachläßt. Die Möglichkeit zur Anpassung durch indirekte statt direkter Flüge und umgekehrt sowie durch geänderte Bedienungshäufigkeit wurde bereits erörtert.

Gegen solche Vorschläge wird gemeinhin der Vorwurf der Verbraucherfeindlichkeit erhoben. Außerdem wird behauptet, der bestehende Konkurrenzdruck erlaube nicht den Ausfall einmal eingeführter Verbindungen¹⁾. Auch hier gilt allerdings: Die Flugplangestaltung läßt sich bei Bestehen von Preiswettbewerb stärker an den Nachfragerwünschen ausrichten, die heute noch nicht am Markt geäußert werden können. Die Thesen der "Verbraucherfeindlichkeit" und der "Zwänge des Konkurrenzdrucks" sind daher wenig geeignet, mangelnde Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs nachzuweisen, da dieser ja erst hinreichende Informationen für die Stichhaltigkeit dieser Aussagen liefert.

1) Vgl. Behrendt, Günter, Die Entwicklung der Marktstruktur im internationalen Luftverkehr, Dissertation, Hamburg 1960, S. 129.

Letztendlich ist noch denkbar, daß ein Teil der Fluggäste gar nicht an der Möglichkeit von Anschlußbeförderungen innerhalb eines Gesamtnetzes interessiert ist. Deshalb werden frei wählbare Abflugzeiten bei neuen Anbietern, die kein komplexes Streckennetz aufzubauen wünschen, die Wahlmöglichkeiten erhöhen und damit zur verbesserten Erfüllung der Steuerungsaufgabe beitragen.

VI. Hoher Fixkostenanteil

Die Luftverkehrsgesellschaften weisen einen hohen Fixkostenanteil auf, der üblicherweise auf ungefähr 60 % geschätzt wird¹⁾. Solche Zahlen sind aber auch in anderen Wirtschaftsbereichen, etwa dem Anlagenbau, keineswegs unüblich. Deshalb muß untersucht werden, ob der hohe Anteil beschäftigungsunabhängiger Kosten tatsächlich einen funktionsfähigen Wettbewerb verhindert.

Aus der Preistheorie her ist bekannt, daß ein Verbleiben im Markt trotz erwirtschafteter Verluste so lange ökonomisch sinnvoll ist, wie zumindest alle beschäftigungsabhängigen Kosten von den Erlösen gedeckt werden²⁾. Bei einem hohen Fixkostenanteil bedarf es eines erheblichen Preisverfalls bis ein Unternehmen sinnvollerweise die Produktion einstellt, weil die laufenden, zu Ausgaben führenden Kosten bereits die Erlöse übersteigen. Gleichen die wegen Überkapazität gesunkenen Preise teilweise die Fixkosten aus, werden die Verluste minimiert, wenn das Unternehmen bei gegebener Kapazität weiterhin Leistungen erstellt. Je länger die Produktionsmittel

1) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 12.

2) Vgl. Ott, Alfred E., Grundzüge der Preistheorie, 3. Aufl., Göttingen 1979, S. 164 f.

technisch nutzbar sind, desto weiter wird der Abbau des Angebotsüberhangs - durch den Verzicht auf Ersatzinvestitionen - hinausgeschoben. Wettbewerbliche Auslese kommt schließlich trotz dieser Verzögerung zur Wirkung. Eine gleiche Anpassung des Angebots an die Nachfrage kann von Festpreisen nicht erwartet werden.

Zudem wird der Grad der bestehenden Flexibilität oft unterschätzt. In der Realität können betriebspolitische Maßnahmen wie verzögerte Ersatzinvestitionen sowie Vermietung oder Verkauf von unbenötigtem Fluggerät zu einer schon kurzfristig wirksamen einzelwirtschaftlichen Anpassung an die Nachfrage führen.

Der Einsatz von angemieteten oder angekauften Flugzeugen durch andere Luftverkehrsgesellschaften verringert zwar nicht das Gesamtangebot, wohl aber das Angebot auf bestimmten Routen oder in bestimmten Regionen wegen der räumlichen Trennung der Teilmärkte; beispielsweise könnte auf dem europäischen im Gegensatz zum amerikanischen Markt ein Angebotsüberhang bestehen. Wird ein Flugzeug von Europa nach den Vereinigten Staaten verkauft, so senkt sich die hiesige Kapazität - sofern es sich um Mittelstreckengerät handelt. Dieses wäre dann lediglich im inneramerikanischen Verkehr einzusetzen, damit aber der im europäischen Bereich wirksamen Kapazität auf Dauer entzogen. Die sachliche Trennung in Linienbeziehungsweise Charterverkehr macht ein ähnliches Vorgehen möglich, falls auf den Teilmärkten die Nachfrage unterschiedlich hoch ist. Maßnahmen dieser Art verkürzen den Zeitraum des notwendigen Kapazitätsabbaus, werden ihrerseits wiederum eher bei wettbewerblichem Preisdruck zu erwarten sein. Auch ein hoher Fixkostenanteil kann folglich nicht als wirksames Hindernis für funktionsfähigen Wettbewerb angesehen werden.

VII. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen

Die Linienfluggesellschaften der EG-Mitgliedstaaten befinden sich vorwiegend in staatlicher Hand, die großen Chartergesellschaften sind oftmals Tochterunternehmen der staats-eigenen Liniengesellschaften. Tabelle IV verschafft darüber einen genauen Überblick. Keineswegs bedeutet aber der Tatbestand, daß sich eine Fluggesellschaft in Staatseigentum befindet, notwendigerweise eine nicht auf privatwirtschaftliche Ziele ausgerichtete Geschäftspolitik. Von der Lufthansa ist bekannt, daß sie ihr Flugleistungsangebot zumindest grundsätzlich nach Rentabilitätsgesichtspunkten zusammenstellt. Die staatlichen Instanzen haben sich bisher des Einflusses auf die geschäftspolitischen Entscheidungen offenbar weitgehend enthalten¹⁾. Dieser Einzelfall sollte bereits ausreichen, um allzu pauschalierende Annahmen über die Verhaltensweise staatseigener Unternehmen abzulehnen.

Dennoch sind auch die Folgen andersartiger Zielsetzungen kurz zu erörtern. Unternehmen, die nicht zumindest auf einen angemessenen Gewinn hinarbeiten, werden langfristig wegen mangelnder Rentabilität in die Verlustzone geraten und dort bei unveränderter Geschäftspolitik verbleiben. Öffentliche Unternehmen werden bei auftretenden Verlusten sehr häufig subventioniert²⁾. Die Auswirkungen von Subventionen auf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs werden in einem späteren Abschnitt erörtert³⁾.

1) Gelegentlich wird allerdings geäußert, daß sich die Bundesregierung bei der Deutschen Lufthansa dafür verwendet habe, daß ein Flugdienst nach Peking eingerichtet wird.

2) Vgl. hierzu DVZ Nr. 81 vom 9.7.1981, Carrier melden: Sabena ..., S. 11; weiterhin Handelsblatt Nr. 6 vom 9./10.1. 1981, Air France: Staat hilft massiv, S. 14.

3) Vgl. Abschnitt "Die Wirkungen staatlicher Beihilfen", S. 128.

Es sollte aber deutlich geworden sein, daß der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Gesellschaften nicht als Folge der Eigentumsverhältnisse zu ungewünschten Wirkungen führen muß, sondern durch staatliche Maßnahmen, die seine Ergebnisse - etwa den Marktaustritt unrentabler Anbieter - zu korrigieren suchen.

VIII. Staatliche Auflagen

Es wird argumentiert, die mit Flugrechten verbundenen Auflagen der Betriebs- und Beförderungspflicht "verleihen den Verkehrsleistungen der Linienluftverkehrsgesellschaften den Charakter eines 'Öffentlichen Dienstes'"¹⁾; weiter: "Als wesentliche Bedingung für die internationale Verknüpfung der Einzelwirtschaften ist das Verkehrswesen damit ein öffentlicher Dienst. Der Luftverkehr ... steht gleichberechtigt neben anderen Formen des Transportes."²⁾

Zur begrifflichen Klärung sei darauf hingewiesen, daß der im EG-Recht verwendete Ausdruck "Öffentlicher Dienst" eine staatliche Aufgabe bezeichnet. Ob aus den vorhandenen Auflagen ohne weiteres geschlossen werden darf, der Luftverkehr sei eine staatliche Aufgabe, oder mit anderen Worten ein öffentliches Gut, soll in dieser Untersuchung nicht diskutiert werden. Vielmehr ist zu beantworten, ob die gegenwärtigen Auflagen dazu führen können, daß Wettbewerb im Luftverkehr nicht zur Erfüllung der Steuerungs- oder der Antriebsaufgabe beiträgt.

Häufig wird die bestehende Bedienungspflicht angeführt, die die Anpassungsfähigkeit der Fluggesellschaften einschränken

1) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 14.

2) Vgl. Meineke, Hans-Dieter, a.a.O., S. 37.

soll. Die Bedienungspflicht erstreckt sich in der Regel über die Gültigkeit eines Flugplanes, also meistens sechs Monate. Solche vertraglichen Bindungen können als keineswegs außergewöhnlich für das Wirtschaftsleben angesehen werden. Es kann während dieser Zeit dazu kommen, daß eine verlustbringende Leistung weiterhin erstellt werden muß. Jedoch bleibt der Wettbewerb längerfristig funktionsfähig, da er nach Ablauf der Verpflichtung auf die Einstellung dieses Angebotes hinwirkt. Die Unternehmen werden bei Bestehen solcher Vertragsbedingungen möglicherweise die Einrichtung neuer Verbindungen mit größerer Vorsicht und Zurückhaltung angehen als andernfalls. Daraus kann der Nachteil erwachsen, daß das Luftverkehrsangebot tendenziell hinter seinen wirklichen Möglichkeiten zurückbleibt. Keinesfalls läßt sich dieser Zustand dem Wettbewerb zuschreiben; er ist vielmehr eine Folgeerscheinung von gesetzlichen Regelungen, mittels derer eigentlich die Verbraucher geschützt werden sollten.

Weiterhin wird geäußert, den Fluggesellschaften erwachse "aus ihrer Stellung als Anbieter gemeinschaftsnotwendiger, öffentlicher Beförderungsleistungen ... auch die Verpflichtung, einen zukünftigen voraussehbaren Spitzenbedarf zu befriedigen. Die Liniengesellschaften müssen mithin ihr Angebot - soweit vertretbar - an den Nachfragespitzen orientieren, sie leiden deshalb an einer Überdimensionierung, an ständiger Überproduktion."¹⁾

Aber auch diese Begründung erscheint wenig stichhaltig. Denn selbst wenn sich ein Unternehmen an den Nachfragespitzen ausrichtet, obwohl es mittels der dargelegten und auch eingesetzten Gestaltungsmaßnahmen die zeitliche Verteilung der Nachfrage beeinflussen könnte, kann es zumindest die Gesamtkosten deckende Preise fordern²⁾. Das gilt auch für sol-

1) Vgl. Meinecke, Hans-Dieter, a.a.O., S. 37.

2) Vgl. hierzu den Abschnitt "Starke Zeitschwankungen der Nachfrage", S. 109 ff.

che Fälle, in denen die Orientierung am Spitzenbedarf nicht aus einzelwirtschaftlichen Erwägungen, sondern als Folge staatlichen Einflusses erfolgt. Werden dagegen derartige, gegenwärtig dem Vernehmen nach nicht bestehende Auflagen zudem mit Preisvorschriften verbunden, so können die Luftverkehrsgesellschaften in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Ihnen wird nämlich so die Entscheidungsfreiheit über zwei wesentliche Aktionsparameter genommen. Belästigt der Staat jedoch Handlungsfreiheit bei der Preisgestaltung, so kann der Preisdruck trotz anderer Auflagen im Sinne der wettbewerblichen Aufgabenstellung wirksam werden.

IX. Die Gesamtwirkung der Branchenbesonderheiten

Einzelne Eigenheiten des Luftverkehrs bieten also nicht, wie von verschiedenster Seite vorgetragen, Anlaß zur Sorge, Wettbewerb erfülle nicht die Steuerungs- und die Antriebsaufgabe. Ganz im Gegenteil versprechen wettbewerbliche Angebotsbedingungen anderen Organisationsformen gegenüber bessere Marktergebnisse in dem Sinne, daß sie die notwendigen Anpassungsprozesse erzwingen. Selbst die Einschränkung, die Anpassung sei schwierig¹⁾, schließt doch letztendlich ein, daß sie tatsächlich erfolgen kann. Ohnehin ist ungeklärt, ob sie schwieriger ausfällt als in anderen, bereits heute unter Wettbewerbsbedingungen stehenden Wirtschaftsbereichen.

Es fehlt noch die Stellungnahme zu einem weiteren Argument: "Graduelle Besonderheiten und Kumulation der Tatbestände führen nun aber dazu, daß Quantität in Qualität umschlägt."²⁾

1) Vgl. Knieper, Kunibert E., Maßstäbe eines funktionsfähigen Wettbewerbs im Verkehr, Münster 1969, S. 93 f.

2) Vgl. Meineke, Hans-Dieter, a.a.O., S. 39.

Zunächst einmal bereitet es Schwierigkeiten, wenn es nicht unmöglich sein dürfte, bei einer Reihe der Besonderheiten das Ausmaß ihrer Ausprägung zu messen. Ganz abgesehen davon fehlt bisher jede Begründung, warum mehrere dieser Eigenheiten die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ausschalten sollten, "da keiner dieser Faktoren für sich ein Hindernis für die Anwendung marktwirtschaftlicher Ordnungsgrundsätze im Verkehr darstellt"¹⁾.

B. Anpassungs- und Verdrängungswettbewerb

Das Argument, im Luftverkehr sei eine Entartung des Wettbewerbs zu "ruinöser Konkurrenz" zu erwarten, wird häufig und schlagwortartig angeführt; vielleicht setzen die Verfechter dieser These eher auf den gewiß abschreckenden Klang dieses Begriffes. Da in der Regel eine eingehendere Erläuterung unterbleibt, erscheint zunächst eine begriffliche Klärung notwendig.

Der Wettbewerb soll zu ständigen Anstrengungen zur Verbesserung und Verbilligung der Marktversorgung zwingen und umfassende Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher eröffnen. Diese Ziele erfordern "eine fortgesetzte Auslese an den Märkten und eine daraus folgende Umsteuerung von Produktionsfaktoren"²⁾. Das wird selbstverständlich mit dem Ausscheiden einiger Unternehmer vom Markt einhergehen. So bedauerlich das für diese ist³⁾, die ökonomische Vorteilhaftigkeit des

1) Vgl. Peters, Hans-Rudolf, Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung, a.a.O., S. 125.

2) Willeke, Rainer, "Ruinöse Konkurrenz" als verkehrspolitisches Argument, in: Ordo 28, Stuttgart 1977, S. 157.

3) Man sollte sich stets vor Augen halten, daß der aufmerksame Unternehmer an der Gewinnentwicklung die Ertragsaussichten des von ihm produzierten Gutes ablesen kann. Niemand verwehrt ihm weitere unternehmerische Tätigkeit beim Anbieten anderer Güter, falls die Produktion der bisherigen eingestellt werden muß.

Wettbewerbs besteht auch darin, daß keine nichtgewünschten Güter erzeugt werden. Transportleistungen im Luftverkehr bilden hier keine Ausnahme. Es erscheint daher treffender, diese notwendigen Steuerungs- und Anpassungsprozesse mit dem Begriff Anpassungswettbewerb¹⁾ zu bezeichnen.

Mitunter führen - wie gegenwärtig in manchen Bereichen des Luftverkehrs zu beobachten - die erzielten Erlöse keine vollständige Deckung der Herstellungskosten herbei. Der bestehende Preisdruck kann von durch Fehlplanungen entstandenen Überkapazitäten²⁾ ausgehen, die mit dem Prozeß des Anpassungswettbewerbs so weit wie möglich bei geringen gesamtwirtschaftlichen Verlusten abgebaut werden sollen. Ein auf den tatsächlichen Nachfragerbedarf reduziertes Angebot läßt sich dann kostendeckend herstellen. Dieser Kapazitätsabbau wird, wie gezeigt, unterschiedlich schnell eintreten³⁾ - rationales Verhalten vorausgesetzt.

Weiterhin werden in einem Angebotsoligopol stattfindende Kampfstrategien⁴⁾ "ruinöse Konkurrenz" genannt. Ziel solcher Maßnahmen kann das Anstreben einer Monopolstellung sein. Oft wird dem Oligopol - wegen seiner vergleichsweise geringen Anbieterzahl - die Neigung zu solchen funktionsstörenden Praktiken, etwa dem bewußten Unterbietungswettbewerb mittels Unterkostenpreisen, unterstellt⁵⁾ und so das gegenwärtig im Luftverkehr zu beobachtende Verhalten erklärt.

1) Vgl. Fricke, Werner, Kollektivmonopole, Heidelberg 1956, S. 154 ff.

2) In der Tat konstatieren viele Branchenkenner das Vorhandensein von Überkapazitäten im Luftverkehr.

3) Vgl. hierzu Abschnitt "Hoher Fixkostenanteil", S. 119 ff.

4) Vgl. Zohlhüfner, Werner, a.a.O., S. 26 ff.

5) Vgl. Meineke, Hans-Dieter, S. 26 f. sowie die dort angegebene Literatur. Allerdings lassen sich durchaus auch andere Verhaltensweisen in Oligopolyen beobachten; vgl. hierzu Zohlhüfner, Werner, a.a.O., S. 24 ff.

Diese Betrachtungsweise erscheint deswegen einseitig, weil der gegenwärtige Druck zu Verlustpreisen ebenso von den am Markt befindlichen Überkapazitäten bewirkt wird. Weiterhin dürfte es im allgemeinen nicht einfach zu erkennen sein, wann Verdrängungswettbewerb stattfindet beziehungsweise Kostenvorteile ein besser geführtes Unternehmen zu Preissenkungen veranlassen. Wohl zu Recht warnt auch Heuss davor, vorschnell und unkritisch Oligopol und Verdrängungswettbewerb zu verbinden. "Es gehört zur üblichen Lehrbuchdarstellung, von bestimmten Modellkonstruktionen ruinöse Oligopolkämpfe abzuleiten. Hingegen gibt es wenige Oligopolfälle, bei denen eine derartige ruinöse Konkurrenz empirisch untersucht und nachgewiesen worden ist."¹⁾ Die daran anschließenden Bemerkungen könnten geradezu aus einer Beobachtung des Luftverkehrs abgeleitet worden sein: "Anders verhält es sich bei Kämpfen von Kartellen mit Außenseitern, von denen bekannt ist, mit welchen Methoden der Außenseiter niedergeknüppelt wird. Man käme daher der Wirtschaftswirklichkeit bei weitem näher, wenn man die Fälle der ruinösen Konkurrenz weniger auf das Oligopol als vielmehr auf Auseinandersetzungen von Kartellen mit Außenseitern beziehen würde."²⁾

Aus diesen Erörterungen geht hervor: Das augenblickliche Verhalten im Luftverkehr kann sinnvollerweise kaum als "ruinöse Konkurrenz" bezeichnet werden. Die - erfahrungsgemäß ohnehin eher wenig wahrscheinliche - Möglichkeit von funktionsstörendem und deshalb unerwünschtem Verdrängungswettbewerb basiert nicht auf Besonderheiten des Luftverkehrs, sondern auf der viele Märkte kennzeichnenden oligopolistischen Angebotsstruktur. In Fällen, in denen derartige Kampfmaßnahmen tatsächlich

1) Heuss, Ernst, Allgemeine Markttheorie, Tübingen-Zürich 1965, S. 222.

2) Ebenda.

ergriffen werden, ließe sich noch eine wettbewerbsrechtliche Mißbrauchsaufsicht einschalten¹⁾. So erscheint letztlich auch das Argument von der Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs wenig geeignet, ganz von einer Wettbewerbsordnung - und damit von den zu erwartenden Vorteilen - abzusehen.

C. Die Wirkungen staatlicher Beihilfen

Einige europäische Staaten gewähren ihren Liniengesellschaften finanzielle Beihilfen²⁾. Dieses Verhalten wird von anderen Luftverkehrsunternehmen als Hindernis für funktionsfähigen Wettbewerb angesehen.

Bleiben unrentable Unternehmen, weil vom Staat finanziell unterstützt, am Markt, so entstehen in dem Umfange gesamtwirtschaftliche Kosten, in dem die einzelwirtschaftlichen Kosten nicht von den Erlösen gedeckt werden. Führt der Preisdruck nicht zum Abbau der bestehenden Überkapazitäten, so wird die Steuerungsaufgabe nicht erfüllt. Möglicherweise kommt es mit dem Ausscheiden leistungsfähiger, aber nichtsubventionierter Unternehmen vom Markt zu einem weiteren unerwünschten Ergebnis, als dessen Folge das Luftverkehrsangebot nicht mehr mit den kostengünstigsten Verfahren hergestellt wird.

Ein von der Subventionierung nationaler Gesellschaften verzerrter Wettbewerb wird also seiner Aufgabenstellung, insbesondere der Angebotssteuerung, nur in sehr geringem Ausmaß gerecht.

1) Vgl. Willeke, Rainer, a.a.O., S. 166.

2) Vgl. Handelsblatt Nr. 6 vom 9./10.1.1981, Air France: Staat hilft massiv, S. 14; sowie DVZ Nr. 81 vom 9.7.1981, Carrier melden: Sabena ..., S. 11.

Werden - wie innerhalb der Europäischen Gemeinschaften - nur einige Fluggesellschaften subventioniert, so könnten möglicherweise Beihilfen zugunsten der übrigen Luftverkehrsgesellschaften geboten erscheinen, um ihnen gleiche Wettbewerbsbedingungen einzuräumen und damit eine bessere Erfüllung der Wettbewerbsaufgaben anzustreben. Diese günstige Beurteilung solcher "Ausgleichssubventionen" wird jedoch an späterer Stelle durch eine andere Erörterung stark eingeschränkt¹⁾.

Subventionen werden mitunter auch aus anderen Beweggründen als dem Wunsch, die nationale Liniengesellschaft zu erhalten, gezahlt. So kann aus im nächsten Kapitel noch zu erörternden politischen Erwägungen die Bereitstellung von Flugverbindungen gewünscht werden, für die unter den bestehenden Marktverhältnissen keine Kostendeckung zu erwarten ist. In solchen Fällen lassen sich staatliche Beihilfen in der Form vornehmen, daß man nicht eine einzelne Gesellschaft verpflichtet, sondern jedem angebotswilligen Luftverkehrsunternehmen einen festen Betrag je Fluggast zahlt²⁾. So werden eventuell mehrere Flugunternehmer diese Strecke anbieten. Dadurch entstehender Wettbewerbsdruck ließe trotz der Subventionszahlungen die bereits mehrfach dargestellten günstigen ökonomischen Ergebnisse erwarten.

Zwar entstehen auch in diesem Fall gesamtwirtschaftliche Kosten. Sie dienen aber der Erstellung einer besonderen, politisch gewünschten Leistung und nicht der Erhaltung eines unrentablen Unternehmens. Insofern sind sie in einem anderen - auch wettbewerbspolitischen - Licht zu sehen.

1) Vgl. Abschnitt "Der tatsächliche Zielkonflikt: Sicherung inländischer Fluggesellschaften insbesondere durch Subventionierung", S. 156 ff

2) Dies ist nicht als Verlustsubvention zu verstehen. Vgl. hierzu auch die auf S. 212 diskutierten Gestaltungsmöglichkeiten.

Aus diesem Abschnitt sollte für die weitere Untersuchung festgehalten werden, daß allenfalls die letztgenannte Subventionsart mit den Voraussetzungen eines wirksamen Wettbewerbs vereinbar ist¹⁾. Dies gilt vielleicht - wie noch gezeigt wird - auch kurzfristig noch für Ausgleichssubventionen, dagegen nicht für Erhaltungssubventionen.

1) Vgl. hierzu das Kapitel "Steuerungsdefizite und Zielkonflikte", insbesondere S. 154 f.

FÜNFTES KAPITEL

Luftfahrtpolitische Ziele und ihre mögliche Beeinflussung durch den Wettbewerb

A. Die Ursache möglicher Beeinträchtigungen

Die bisherigen Überlegungen in dieser Studie laufen darauf hinaus, daß der Wettbewerb ein der Nachfrage entsprechendes Angebot gewährleistet. Weiterhin wurde der Schluß gezogen, daß die bestehenden Eigenarten des Luftverkehrs die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf diesem Markt nicht behindern.

Kaum eine sich mit luftverkehrlichen Fragestellungen befassende Darstellung verzichtet jedoch darauf, besondere Zielsetzungen dieses Wirtschaftsbereiches aufzugreifen¹⁾. Deshalb muß deren Inhalt näher erörtert werden. Vielleicht wird gegenwärtig im Luftverkehr die Möglichkeit zum Wettbewerb eingeschränkt, weil die auf die Mehrheit der Staatsbürger gestützten politischen Willensträger - aus welchen Gründen auch immer - andere Luftverkehrsleistungen als die Verbraucher des Luftverkehrsmarktes wünschen.

Ob eine Beeinträchtigung der von den Verbraucherinteressen abweichenden Vorstellungen der Bürgermehrheit durch den Wettbewerb zu erwarten ist, soll diskutiert werden. Einer ebenfalls eingehenden Wirkungsanalyse wird die unterschiedliche Bereit-

1) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 47 f.; Hübenthal, Klaus, a.a.O., S. 119 ff.; Stahlenbrecher, Herbert, a.a.O., S. 56 f.; O'Connor, William E., Economic Regulation of the World's Airlines, New York-Washington-London 1971, S. 89 ff.; Thornton, Robert L., International Airlines and Politics, Ann Arbor 1970, S. 79 ff.

schaft der Staaten, die Wettbewerbsgrundsätze einzuhalten, unterzogen.

Da sich einzelne Ziele überlappen, bei anderen sehr ähnliche ökonomische Wirkungszusammenhänge auftreten, erleichtert eine Zusammenfassung in Gruppen die Analyse. Die vielfältigen genannten luftfahrtpolitischen Ziele lassen sich in vier Gruppen einordnen¹⁾:

- Beachtung der Verbraucherwünsche,
- wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit der Anbieter, insbesondere der nationalen Liniengesellschaften,
- Unterstützung sonstiger wirtschaftspolitischer Ziele,
- Förderung anderer politischer Ziele.

Zweck dieses Untersuchungsabschnittes ist es, zu erörtern, welche luftfahrtpolitischen Ziele vom Wettbewerb beeinträchtigt werden. Ob solche Beeinträchtigungen zu Zielkonflikten führen müssen oder im Rahmen der Wettbewerbsordnung zu vermindern sind, wird erst im anschließenden Kapitel geprüft.

1) Vgl. Hübenthal, Klaus, a.a.O., S. 119 f. Eine weit umfassendere Zielaufstellung findet sich bei Bundesminister für Verkehr, Koordiniertes Investitionsprogramm für die Bundesverkehrswege bis zum Jahre 1985, Bonn 1977, S. 4.

B. Die Wirkungsweise des Wettbewerbs auf die einzelnen
luftfahrtpolitischen Ziele

I. Beachtung der Verbraucherwünsche

Forderungen wie "optimale Deckung des Luftverkehrsbedarfs"¹⁾, "Befriedigung (der Nachfrage, der Verf.) durch die Bereitstellung des zweckmäßigsten Verkehrsmittels"²⁾, "Verbesserung des Personen- und Güterverkehrs"³⁾, "Sicherung eines Standards großräumiger Verbindungen im Luftverkehr", "Förderung internationaler Verkehrsverbindungen" und "Einhaltung eines bestimmten Sicherheitsstandards im Luftverkehr"⁴⁾ weisen alle verbraucherpolitischen Inhalt auf.

Zunächst einmal sollen dem Nachfrager möglichst viele Beförderungsalternativen angeboten werden. Obwohl diese Forderung zu begrüßen ist, liegt dennoch keine besondere Zielsetzung der Luftverkehrspolitik vor. Auch vom Wettbewerb wird das Angebot einer den Verbraucherinteressen dienlichen Anzahl von Wahlmöglichkeiten erwartet. Es könnte allenfalls daran gelegen sein, Flugverbindungen ungeachtet von Verbraucherinteressen zur Verfügung zu stellen. Ein solches Vorhaben wäre jedoch nicht unter Verbraucherschutz zu fassen und wird daher an späterer Stelle erneut aufgegriffen.

-
- 1) Buchwald, Peter, a.a.O., S. 47.; vgl. hierzu auch Rössger, Edgar, Hünermann, Karl-B., Einführung in die Luftverkehrspolitik, Mannheim-Zürich 1968, S. 42 f.
 - 2) Voigt, Fritz, Theorie der regionalen Verkehrsplanung, Berlin 1964, S. 40.
 - 3) Schulte-Hillen, Jürgen, Die Luft- und Raumfahrtspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975, S. 10.
 - 4) Gand, Heino, Luftverkehr aus gesamtwirtschaftlicher Sicht in: Internationales Verkehrswesen 1978, S. 299. Zum Ziel Sicherheit vgl. auch Keeler, Theodore E., a.a.O., S. 423.

Wird unter "optimaler Bedarfsdeckung" jedoch lediglich eine möglichst weitgehende Anpassung des Angebots an die Nachfrage verstanden, so kann unter Wettbewerbsbedingungen wegen der zuvor dargelegten Eigenschaften eine vergleichsweise zufriedenstellende Zielerfüllung erwartet werden.

Die Gewährleistung eines "bestimmten Sicherheitsstandards" durch Wettbewerb wird immer wieder angezweifelt. So scheint auch das zeitliche Zusammentreffen der amerikanischen Deregulationspolitik und der aufsehenerregenden Abstürze von DC 10-Maschinen auf ein gewisses Spannungsverhältnis hinzuweisen.

Da aber die Nachfrage nach Flügen auf Maschinen des Unfalltyps in der Folgezeit drastisch zurückging, wird deutlich: Diejenige Fluggesellschaft erweist sich einen schlechten Dienst, die Kostensenkungen durch Vernachlässigung von Sicherheitsbestimmungen zu erreichen sucht. Zudem kann der Marktwirtschaft unverantwortliches Unternehmerverhalten nicht angelastet werden; vielmehr hat der Staat für dessen Ausschaltung Sorge zu tragen. Flugzeugabstürzen läßt sich ohne Wettbewerbsbehinderung vorbeugen: Nicht durch Rahmenbedingungen, die die Geschäftspolitik der Luftverkehrsgesellschaften reglementieren, sondern durch geeignete technische und sicherheitmäßige Vorschriften.

Mangelnde Sicherheit auch im Bereich der Flughäfen entsteht unter anderem durch hohe Verkehrsdichte und kurze Intervalle zwischen den Flugzeugstarts. Sachverständige weisen diesbezüglich auf die dichten Flugpläne in den Vereinigten Staaten hin.

Eine schnellere Startfolge und dadurch geringere Sicherheit lassen sich kaum auf bestehende Wettbewerbsverhältnisse zu-

rückführen. Die gegenwärtig bestehende Marktordnung bewirkt - wie bereits erörtert - tendenziell Überkapazitäten. Wettbewerb könnte das Angebot verringern, dadurch möglicherweise ebenfalls die Anzahl der Flugbewegungen. Sollte es trotzdem zu vermehrten Flugbewegungen kommen, dann werden diese durch gestiegene Nachfrage verursacht. Das Spannungsverhältnis besteht also innerhalb des luftfahrtpolitischen Zielkomplexes "optimale Bedarfsdeckung", nämlich zwischen dessen Bestandteilen "Einhaltung eines bestimmten Sicherheitsstandards" und "Befriedigung der vorliegenden Nachfrage", was zu einem sicherheitsgefährdendem Auslastungsgrad der Flughäfen führen kann. Geeignete Mittel zur Lösung dieses Zielkonflikts werden an anderer Stelle erörtert¹⁾.

Innerhalb der auf den Verbraucher ausgerichteten Luftfahrtspolitik läßt sich ein Konflikt mit der Wettbewerbspolitik nicht ausmachen. Arbeitsfähiger Wettbewerb wirkt darauf hin, daß sich einige der angestrebten Verhältnisse im Luftverkehr einstellen.

Möglicherweise verändert das Angebot gegenüber heute sein Gesicht. So bringen Vertreter von Luftfahrtgesellschaften oft vor, das heutige Luftverkehrssystem in seiner Gesamtheit ließe sich unter Wettbewerbsverhältnissen nicht aufrechterhalten. Diese Behauptung kann nicht überprüft werden. Trifft sie aber zu, so kann daraus auch geschlossen werden, daß gegenwärtig Leistungen angeboten werden, die in dieser Form wenig gewünscht sind. Der Wettbewerb ist ja gerade geeignet, das Angebot so zu steuern, daß langfristig vom Verbraucher nicht gefragte Dienstleistungen aus dem Markt genommen werden.

1) Vgl. hierzu Abschnitt "Pretiale Steuerung zur Bewältigung von Kapazitätsengpässen", S. 214.

II. Wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit der Anbieter, insbesondere der nationalen Liniengesellschaften

In den Bereich der Leistungserstellung fallen Ziele sehr unterschiedlichen Inhalts. Sie beziehen sich teilweise nur auf die nationalen Gesellschaften, teilweise auf alle Anbieter. Angestrebt wird einmal die "optimale Gestaltung der Ertragsstruktur der nationalen Liniengesellschaften durch Beeinflussung von Tarifen und Wettbewerb"¹⁾, "Stärkung der Wirtschaftlichkeit in allen Einzelbereichen des Luftverkehrssystems"²⁾ sowie ganz umfassend "Bereitstellung eines technisch und wirtschaftlich leistungsfähigen sowie sicheren Luftverkehrssystems"³⁾.

Das Ziel "optimale Ertragsstruktur der nationalen Liniengesellschaften" könnte so ausgelegt werden, nur diese seien in der Lage, ein gesamtwirtschaftlich erwünschtes Angebot zu erstellen.

Bevor dieses Ziel diskutiert wird, sollte erörtert werden, was unter "Gestaltung der Ertragsstruktur" zu verstehen ist. Aus dem Zusammenhang wird deutlich, daß damit nicht die Struktur der Ertragsarten gemeint ist, sondern eher die Ertragslage.

Durch Preisvorschriften kann diese beeinflußt werden. Eine Ertragsverbesserung über Tarifierhebung vermindert einen von den Kosten herrührenden Rationalisierungsdruck, sofern potentielle Anbieter, die billiger produzieren könnten, vom

1) Hübenthal, Klaus, a.a.O., S. 120.

2) Gand, Heino, a.a.O., S. 298.

3) Rössger, Edgar, Hünemann, Karl-B., a.a.O., S. 42 f.

Markt ferngehalten werden. Ein derartig regulierter Markt - und dies trifft auf den heutigen Linienverkehr zu - tendiert zu Preisen, die auch mittelfristig über den minimalen Durchschnittskosten liegen. Dadurch werden die Verbraucher geschädigt¹⁾. Folgt man aber marktwirtschaftlichen Ideen, so gewährleistet der Wettbewerb, besonders wenn Marktzutrittsmöglichkeit für neue Anbieter besteht, verbesserten wirtschaftlichen Nutzen aller Marktbeteiligten.

Aus keinem der bisherigen Gesichtspunkte erscheint es erforderlich, die nationalen Liniengesellschaften besonders zu unterstützen. Unter Wettbewerbsverhältnissen werden nichtsubventionierte Staatsgesellschaften eventuell in ihrer Existenz bedroht. Möglicherweise läuft das anderen luftfahrtpolitischen Zielen zuwider. Ob dies der Fall ist und um welche Zielsetzungen es sich dabei handeln könnte, bleibt im nächsten Abschnitt zu prüfen.

Ein weiteres der aufgezählten Ziele ist die "Stützung der Wirtschaftlichkeit" der Fluggesellschaften generell²⁾. Wirtschaftlichkeit einer Unternehmung bedeutet nichts anderes als Anwendung des ökonomischen Prinzips.

Zieht man beispielsweise die Kennziffer Sparsamkeitsgrad heran³⁾, so produziert ein Unternehmen um so wirtschaftlicher,

1) Vgl. Strazheim, Mahlon R., a.a.O., S. 271 f.

2) Das Luftverkehrssystem setzt sich zusammen aus den Bereichen Fluggesellschaften, Flughäfen, Flugsicherungen und Luftraum- sowie Luftverkehrsverwaltung. Vgl. Gand, Heino, a.a.O., S. 298. Da diese Studie auf die Fluggesellschaften beschränkt ist, wird auch lediglich auf deren Wirtschaftlichkeit und technische Leistungsfähigkeit einzugehen sein.

3) Vgl. Diederich, Helmut, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Band 1, 4. Aufl., Stuttgart 1974, S. 171 f. Die Verwendung einer anderen Kennziffer, beispielsweise des Ergiebigkeitsgrades, würde zu denselben Ergebnissen führen.

je weniger Produktionsfaktoren es bei gegebener Leistung verbraucht. Gewiß darf auch im heutigen Luftverkehrssystem ein Bemühen um kostengünstige Produktion unterstellt werden. Doch dürfte das Fernhalten potentieller Anbieter vom Markt die Wettbewerbsintensität verringern. Weiterhin erlauben genügend hohe Festpreise auch eine Produktion zu höheren als den minimalen Kosten, ohne daß die entsprechenden Luftverkehrsgeellschaften in ihrer Existenz gefährdet wären.

Demgegenüber wird unter Wettbewerbsverhältnissen eine Fluggesellschaft, die am Markt bleiben will, durch Konkurrenzdruck tatsächlicher und potentieller Anbieter zu ständiger Rationalisierung veranlaßt. Stärkung der Wirtschaftlichkeit ist also nicht als ein der Wettbewerbspolitik zuwiderlaufendes Ziel der Luftfahrtpolitik zu betrachten.

Abschließend soll noch das Ziel "technische Leistungsfähigkeit" geklärt werden. Diese kann bedeuten, daß mittels der zur Verfügung stehenden Flugzeuge die Nachfragerpräferenzen erfüllt werden können. Solche Präferenzen sind beispielsweise vielleicht auf eine möglichst große Reichweite von Direktflügen gerichtet. Rechtfertigen die Verbraucherwünsche eine Erwartung von Erträgen, die den vorhergesehenen Aufwand übersteigen, so deutet die Investitionsrechnung auf eine gewinnbringende Beschaffung des Fluggerätes hin, das die technischen Voraussetzungen für solche Direktflüge erfüllt. Das Luftverkehrsunternehmen wird dieses Flugzeug wohl kaufen.

Eine - in der Regel teurere - Übererfüllung der technischen Voraussetzungen sollte unter Wettbewerbsbedingungen nur dann zu erwarten sein, wenn für spätere Zeitpunkte mit weitergehenden Verbraucherwünschen gerechnet wird. Notwendige Be-

dingung ist aber, um es noch einmal deutlich zu sagen, die vorhandene Nachfragerpräferenz. Die Anpassung an die Nachfrage und die unter Wettbewerbsdruck entstehende Notwendigkeit, mit geringstmöglichen Kosten die Flugleistung zu erstellen, führen zu einem technischen Zustand, der "optimal", weil von den Verbrauchern gewünscht ist.

Bei anderer Deutung von "optimaler Technik" - etwa neuester Stand der Technik - wird dieses Ziel unter Wettbewerbsbedingungen möglicherweise nicht erfüllt, sofern es nicht mit den Nachfragerwünschen in Einklang steht. Für diesen Fall müßte jedoch - wiederum im nächsten Abschnitt - geprüft werden, ob vielleicht ein anderes Ziel zu dieser Forderung geführt hat.

An dieser Stelle kann als Zwischenergebnis festgehalten werden: Wirtschaftlich zweckmäßige Angebotserstellung steht nicht im Gegensatz zur Anwendung wettbewerbspolitischer Grundsätze, sondern ist gerade bei deren Geltung zu erwarten. Die Notwendigkeit von technischer Leistungsfähigkeit über den zur Nachfragebefriedigung erforderlichen Stand hinaus und "optimale Ertragslage der nationalen Liniengesellschaften" kann höchstens auf anderweitigen Zielsetzungen beruhen, was anschließend zu untersuchen ist.

III. Unterstützung anderer wirtschaftspolitischer Ziele

Der Luftverkehr wird in vielfältiger Weise bemüht, andere wirtschaftspolitische Ziele anzustreben, nimmt also auch Mittelcharakter an. Grund dazu dürften die vielschichtigen Wirkungen sein, die auf den Verkehr gerichtete Maßnahmen in anderen Wirtschaftsbereichen auslösen¹⁾. In der Systematik nach Predöhl wird mittels des strukturpolitischen Bestands der Verkehrspolitik versucht, die Entwicklung des Verkehrssystems auf bestimmte Ziele der Volkswirtschaft auszurichten²⁾.

Verringerung der Umweltbelastungen

Im Luftverkehr treten umweltbelastende, externe Effekte vor allem in Form von Lärmbelästigung, daneben auch durch Abgasentwicklung auf. Von einer Luftfahrtspolitik wird die Minderung der Umweltbelastungen erwartet³⁾.

Zunächst ist zu überlegen, ob ein wettbewerblich geordneter Luftverkehr überhaupt stärkere Umweltbelästigung befürchten lassen müßte. Dies träfe dann zu, wenn unter Wettbewerbsbedingungen die Zahl der Flugbewegungen zunähme oder Flugzeuge eingesetzt würden, die die Umwelt stärker behelligen.

Im erstgenannten Fall erscheint eine optimistische Einschätzung gestattet. Wegen der vorstehend nachgewiesenen Tendenz

1) Vgl. Oettle, Karl, Verkehrspolitik, Stuttgart 1967, S. 7 und S. 9 f.

2) Vgl. Predöhl, Andreas, Verkehrspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 269 und S. 302 ff.

3) Vgl. Gand, Heino, a.a.O., S. 299.

des IATA-Kartells zur Überkapazität, die im Zuge von marktwirtschaftlichen Anpassungsprozessen tendenziell abgebaut werden kann, wird umweltschützende Luftfahrtspolitik durch den Wettbewerb vielleicht sogar unterstützt. Äußert sich nämlich der Abbau von Überkapazitäten in geringerer Anzahl von Flugbewegungen, so verbessern sich die Umweltbedingungen im Umfeld der Verkehrsflughäfen.

Ungeachtet der nicht vorhersehbaren langfristigen Auswirkung des Wettbewerbs auf die Flugbewegungen bleibt es der Umweltpolitik unbenommen, Verbote zu erlassen oder mittels Anreizen umweltfreundlicheren Luftverkehr zu veranlassen. Durch geeignete Maßnahmen ließe sich auch der zweitgenannten Möglichkeit von sich unter einer Wettbewerbsordnung verschlechternden Umweltbedingungen begegnen. Die Vergünstigung bei den Flughafenbenutzungsgebühren für leisere Verkehrsflugzeuge seien beispielhaft genannt, ebenso das weitgehende Nachtflugverbot¹⁾. Wettbewerbspolitik sollte auf das Setzen von Rahmenbedingungen nicht verzichten. Deshalb kann zwischen Umweltschutz im Luftverkehr und Wettbewerbspolitik auch kein Widerspruch entstehen.

Unter Wettbewerbsbedingungen wirkt möglicherweise ein aus umweltpolitischen Auflagen entstandener Kapazitätsengpaß preistreibend. Dies kennzeichnet aber keineswegs ausschließlich einen wettbewerbsmäßig geordneten Luftverkehr. Völlig ungewiß ist nämlich die Höhe des Flugpreises bei gleicher Kapazitätseinschränkung auf einem nach heutiger Art regulierten Markt.

1) Vgl. Christiansen, Uwe, Luftverkehr und Verkehrsflughäfen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Verkehrspolitik, hrsg. von der Landeszentrale für Politische Bildung, Mainz 1980, S. 120.

Ungeachtet der Preisentwicklung bei alternativen Ordnungsgrundsätzen kann festgehalten werden, daß umweltschützende Luftfahrtspolitik vom Wettbewerb in ihrer Zielerreichung nicht beeinträchtigt zu werden braucht, wenn die Möglichkeit genutzt wird, umweltfreundliche Rahmenbedingungen zu setzen.

Außenwirtschaftliche Ziele

Aus dem Bereich der Außenwirtschaftspolitik kommt ein ganzer Fächer von Forderungen an den Luftverkehr. Er ist gehalten, den Außenhandel zu fördern¹⁾, die Zahlungsbilanz zu verbessern²⁾ und besonders in Touristikländern "vor allem auf den Fremdenverkehr ... Bedacht zu nehmen"³⁾. Das Marktgeschehen regulierende Maßnahmen verringern die Wohlfahrtseffekte des Welthandels. Diese nehmen ihr höchstes Ausmaß bei internationaler Spezialisierung und Arbeitsteilung gemäß komparativen Kostenvorteilen bei Wettbewerbsbedingungen ein⁴⁾. Dabei sind selbstverständlich auch die Transportkosten mitzuberücksichtigen.

Bei defizitärer Zahlungsbilanz erwächst unter Umständen die Versuchung, durch Senkung der Transportpreise die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Exporteure auf ausländischen Märkten zu verbessern. Das läuft letztendlich den Grundsätzen der Freihandelspolitik zuwider und ist als Wettbewerbsverzerrung abzulehnen. Auch für das Exportland selbst bringt diese Handlungsweise

1) Vgl. Schulte-Hillen, Jürgen, a.a.O., S. 10.

2) Vgl. O'Connor, William E., a.a.O., S. 94 und 106.

3) Halbmayer, Karl, Verkehrspolitik aus österreichischer Sicht, in: Verkehrsannalen 1980, S. 9.

4) Vgl. O'Connor, William E., a.a.O., S. 101 f.; eine umfassende Darstellung der Wirkung des Außenhandels findet sich bei Rose, Klaus, Theorie der Außenwirtschaft, 6. Aufl., München 1976.

Nachteile, da sie in die Allokation der Produktionsfaktoren eingreift, was gegenüber funktionsfähigem Wettbewerb produktivitätsmindernd wirkt.

Bei ungehindertem Wettbewerb wird ein tendenzieller Ausgleich der Zahlungsbilanz leichter erreichbar. Möglicherweise lassen sich die Importe einer Volkswirtschaft verringern, wenn staatliche Einflußnahme abgebaut wird, die den Wettbewerb verzerrt und komparative Kostenvorteile zudeckt. Weiter kann eine Verringerung staatlicher Reglementierung die Exporte fördern, da die politischen Instanzen keineswegs im Besitz besserer Informationen über die Absatzchancen auf Weltmärkten als die Privatunternehmer sind.

Sollte trotzdem eine aus vielerlei Gründen ökonomisch unzweckmäßige politische Entscheidung zugunsten einer Exportförderung getroffen werden, so ist zu bedenken, daß eine direkte Unterstützung der Exportgüterindustrie wesentlich stärker wirken sollte, da sie gezielter eingesetzt werden kann. Einer Subventionierung des Luftverkehrssystems haften Mitnahmeeffekte bei den Transporten an, die ohnehin mit Flugzeugen durchgeführt werden, aber staatlicher Hilfen gar nicht bedürfen. Zudem erscheint es keineswegs gesichert, daß Beihilfen an Luftverkehrsgesellschaften an die Exporteure weitergegeben werden. Zum Teil dürften sie lediglich Spielraum zu unwirtschaftlicher Dienstleistungserstellung schaffen.

Diese Gedankenführung mit Hinblick auf ein Güterexportland gilt in gleicher Weise für ein Tourismusland. Es macht keinen Unterschied, ob Güter vom Hersteller zum Verbraucher geflogen werden oder Verbraucher zum Anbieter von touristischen Dienstleistungen.

Die bisherige Analyse außenwirtschaftlicher Zielsetzungen im Luftverkehr stellte die Wirkungen auf die Leistungsbilanz in den Vordergrund. Deshalb muß noch auf eine andere Forderung eingegangen werden, die lautet: das Angebot der nationalen Gesellschaften sei auszudehnen, damit über steigende Einnahmen von ausländischen Zahlungsmitteln die Währungsreserven des eigenen Landes zunehmen.

Dazu ist zu bemerken, daß das Ansammeln von Währungsreserven kein ökonomisch zweckmäßiges eigenständiges Ziel sein dürfte. Werden gegebenenfalls ausländische Zahlungsmittel zum Kauf von Importgütern benötigt, so gelten die bereits oben vorgebrachten Einwände auch hier; denn der Umfang der erforderlichen Valuten wird maßgeblich vom Saldo der Leistungsbilanz bestimmt. Führt also eine Verringerung staatlicher Eingriffe tendenziell zu einer verbesserten gesamtwirtschaftlichen Produktivität und dadurch im allgemeinen zu einem höheren Außenbeitrag, so wird bereits ein zunehmender Anteil des Bedarfs an ausländischen Währungen gedeckt.

Letztendlich wird noch argumentiert, eine im staatlichen Eigentum befindliche Liniengesellschaft sei, besonders für exportorientierte Volkswirtschaften, eine Notwendigkeit. So bestünde nämlich die Garantie, daß die von den außenwirtschaftlich tätigen Unternehmen gewünschten Flugverbindungen auch tatsächlich angeboten würden.

Nun gründet sich aber das von staatlicher Unterstützung freie Tätigwerden nationaler Luftverkehrsgesellschaften - diese wurde zur Exportunterstützung ja bereits abgelehnt - auf eine aus wirtschaftlicher Sicht lohnende Nachfrage. Besteht ein derartiger Bedarf, so kann auch unter Wettbewerbsbedingungen das Auftreten eines Anbieters erwartet werden, einfach weil

dann der Anreiz der Gewinnerzielung besteht. Die Meinung, ein stark exportorientiertes Land bedürfe einer eigenen Fluggesellschaft, erweist sich damit als nicht stichhaltig. Sie steht auch in Widerspruch zu von denselben Personen geäußerten Vorwürfen, Fluglinien kleinerer Länder wie die niederländische KLM hätten Kapazitäten aufgebaut, die ihr eigenes nationales Luftverkehrsaufkommen weit übersteigen. Die Existenz solcher Gesellschaften sollte eigentlich als ein Fingerzeig gewertet werden, daß Luftverkehrsbeförderung durchaus auch von Ausländern übernommen wird, sofern sie lohnend erscheint. Verlustbringender Luftverkehr aber sollte, um es noch einmal zu verdeutlichen, aus ökonomischen Überlegungen nicht mit Staatshilfe aufrechterhalten werden.

Insgesamt erweist sich die Ansicht, der Wettbewerb im Luftverkehr laufe staatlicher Außenwirtschaftspolitik zuwider, als unbegründet. Selbst wenn - entgegen dem Effizienzziel einer Volkswirtschaft - wettbewerbsverzerrende Außenwirtschaftspolitik betrieben werden soll, erscheint die Luftfahrtspolitik als ein eher wenig wirksames Instrument. Sie sollte deswegen von außenwirtschaftspolitischen Zielsetzungen freigehalten werden.

Wirtschaftliche und soziale Integration, insbesondere der Europäischen Gemeinschaften

Nach Ansicht der EG-Kommission sollte eine gemeinsame Luftverkehrspolitik auch darauf abzielen, daß die Schranken innerhalb der Wirtschaftsunion beseitigt werden¹⁾. Diese integrationspolitische Zielsetzung findet sich mit viel weiter-

1) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Memorandum, a.a.O., S. 13.

reichender Intention auch in den Anliegen, "internationale Verkehrsbeziehungen zu fördern"¹⁾ und die Zusammenarbeit zwischen den Völkern durch internationale Kooperation zu verbessern²⁾.

Wiederholt wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse des Luftverkehrs dann als zufriedenstellend zu betrachten sind, wenn vom Verbraucher gewünschte Flugverbindungen bereitgestellt werden. Der Antrieb zum Wunsch nach einer Flugreise kann im Einzelfall sehr unterschiedlich sein, hat aber in diesem Zusammenhang weder luftverkehrliche noch wettbewerbliche Bedeutung. Zur Erfüllung des Integrationszieles ist es ausreichend, wenn nachgefragte Flugverbindungen auch bedient werden. Wegen seiner im Sinne einer bedarfsorientierten Angebotssteuerung günstigen Wirkungen erscheint der Wettbewerb geradezu als Voraussetzung integrationspolitischer Bestrebungen. Wenn von politischer Seite ein intensiver internationaler Austausch als bisher angestrebt wird, so erscheint es allenfalls zweckmäßig, entsprechende Auslandskontakte und -geschäftsverbindungen zu unterstützen. Steigt dadurch die Nachfrage nach Flugleistungen, so werden die Fluggesellschaften ihr Leistungsprogramm unter Wettbewerbsverhältnissen voraussichtlich verstärkt anpassen. Eine Beeinträchtigung der Integration in einer marktwirtschaftlichen Ordnung läßt sich jedenfalls nicht ableiten.

1) Gand, Heino, a.a.O., S. 299.

2) Vgl. Schulte-Hillen, Jürgen, a.a.O., S. 10.

Unterstützung strukturschwacher Regionen

Eines der wirtschaftspolitischen Ziele stellt die Regional- und Raumordnungspolitik dar¹⁾. Da der Verkehr dazu beiträgt, strukturell schwache Gebiete zu erschließen, wird mitunter aus solchen regionalpolitischen Erwägungen auch die Einrichtung von Flugverbindungen gewünscht²⁾.

Zunächst sei kurz skizziert, welches Anbieterverhalten unter Wettbewerbsbedingungen zu erwarten ist: Die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus anderen Regionen oder Ländern schafft gleichfalls Nachfrage nach Verkehrsverbindungen zu diesen Orten. Zu geringe Transportkapazität läßt in einer Wettbewerbsordnung die Preise steigen, die Gewinnchancen verbessern sich, neue Anbieter werden an den Markt gelockt. Gerade der gegenwärtig weitgehend eingeschränkte Marktzutritt könnte wegen der Auswirkung auf die Preise auch zu raumordnungspolitischen Vorteilen führen. Er läßt noch weitere positive Wirkungen erwarten. In den heute bestehenden Luftverkehrsabkommen werden kaum kleinere Flughäfen als Zielorte des internationalen Verkehrs benannt, da die nationalen Liniengesellschaften aus den im ersten Teil genannten Gründen ihr Angebot auf die Hauptstrecken konzentrieren und verhindern, daß kleine Luftverkehrsunternehmen auf Nebenstrecken tätig werden. Dadurch aber werden strukturell schwache Gebiete auch vom internationalen Luftverkehr abgekoppelt. Besteht jedoch - im Gegensatz zum heute regulierten Markt - die Chance³⁾, daß eine noch nicht eingerichtete Strecke bei entsprechender

1) Vgl. Europäisches Parlament, Bericht von Schwartzberg, a.a.O.

2) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Internationaler Linienluftverkehr, a.a.O., S. 3 und 12.

3) Vgl. Strazheim, Mahlon R., a.a.O., S. 272.

Nachfrage befliegen wird, so dürften unternehmerische Standortentscheidungen eher zugunsten strukturschwacher Gebiete ausfallen. "Wenn die Nachfrage da ist, kommen auch die Gesellschaften, auch wenn man dies gelegentlich in groß angelegten Umfragen ... bestreitet."¹⁾ In diesem Sinn ist wahrscheinlich auch der Vorschlag zum interregionalen Luftverkehr der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu deuten. Es darf auch keinesfalls übersehen werden, daß die Entscheidung, sich in einem nicht an den internationalen Luftverkehr angebundenen Gebiet anzusiedeln, ganz bewußt im Hinblick auf anderweitige Gründe getroffen werden kann. Die Regional- und Raumordnungspolitik täte deshalb unter Umständen besser daran, "sich jenseits der eigenen Entwicklungsinitiative der Teilräume mehr auf die Unterstützung der ausgleichenden Marktkräfte zu verlegen"²⁾.

Insgesamt läßt sich demnach innerhalb einer Wettbewerbsordnung auch eine vergleichsweise zufriedenstellende Erfüllung regionalpolitischer Bestrebungen annehmen. Allerdings besteht durchaus die Möglichkeit, daß in Einzelfällen die Nachfrage nach bestimmten Flugverbindungen zu gering ist. In diesen Fällen erscheinen andere, noch darzustellende Maßnahmen weit- aus wirkungsvoller zu sein als eine Marktregulierung.

Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von inländischen Luftverkehrsgesellschaften

Die Forderung "Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit inländischer Luftverkehrsgesellschaften"³⁾ gehört zu dem großen Bereich strukturpolitischer Zielsetzungen.

1) Hill, Michael, Dirigismus ist fehl am Platze, in: Handelsblatt Nr. 53 vom 17.3.1981, S. 17.

2) Klaus, Joachim, Schleicher, Hans, Kritik und Reformkonzepte zur Regional- und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Das Wirtschaftsstudium 1980, S. 607.

3) Gand, Heino, a.a.O., S. 299.

Als Mittel für außenwirtschaftliche Ziele ist sie schon hinreichend erörtert und als ökonomisch nicht zweckmäßig eingestuft worden. Im nächsten Abschnitt werden weitere, mittels nationaler Luftverkehrsgesellschaften angestrebte Ziele besprochen.

An dieser Stelle sei lediglich der strukturpolitische Gehalt dieser Forderung untersucht. In der Literatur wird vielerorts nachgewiesen, daß Strukturerhaltungsziele mit einem Marktwirtschaftssystem unvereinbar sind - mitunter sogar bewußt zur Systemüberwindung gefordert werden¹⁾. Dagegen können Strukturveränderungsziele mit einer Wettbewerbsordnung übereinstimmen, wenn der Staat die vom Marktgeschehen her erforderliche Anpassung des Angebotes an die Nachfrage lediglich verlangsamt oder beschleunigt²⁾. Die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit fällt - wenn sie nicht ohnehin durch die wirtschaftliche Betätigung der Gesellschaft gewährleistet ist - in die erste Kategorie strukturerhaltender Ziele. Sie ist demnach im allgemeinen aus wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten abzulehnen.

Allerdings können Maßnahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit nationaler Luftverkehrsgesellschaften möglicherweise geboten sein, wenn ausländische Konkurrenten subventioniert werden. Derartige Wettbewerbsverzerrungen lassen sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaften in nicht geringem Ausmaß beobachten³⁾. Werden diese staatlichen Zahlungen durch

-
- 1) Vgl. Hamm, Walter, Sektorale Strukturpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 7, Stuttgart 1977, S. 480.
 - 2) Vgl. ebenda, S. 482.
 - 3) Vgl. Handelsblatt Nr. 6 vom 9./10.1.1981, Air France: Staat hilft massiv, S. 14.; sowie DVZ Nr. 81 vom 9.7.1981, Carrier melden: Sabena ..., S. 11.

Preissenkungen an die Luftverkehrsbenutzer weitergegeben, gerät ein nichtsubventioniertes Unternehmen in eine schlechtere Wettbewerbsposition und kann sogar in seiner Existenz bedroht sein.

Aus dieser Erscheinung läßt sich jedoch kein Spannungsverhältnis zwischen Luftfahrt- und Wettbewerbspolitik ableiten. Ursache ist vielmehr ein Unterschied in der Beihilfegewährung durch die einzelnen Staaten. Ein derartiger nationaler Subventionswettbewerb wirkt sich im übrigen auch im gegenwärtig weitreichend regulierten Luftverkehr schädlich aus, da er dazu beiträgt, daß verlustbringende Überkapazitäten aufrechterhalten werden können.

Die Konsequenzen, die aus den die Wettbewerbsaufgaben beeinträchtigenden Subventionswirkungen gezogen werden können, sollen im nächsten Kapitel erörtert werden.

IV. Förderung anderer politischer Ziele

Bereitstellung strategischer Reserven

Das Bereitstellen von Flugzeugkapazitäten zu Verteidigungszwecken wird als vorrangiges luftfahrtpolitisches Ziel ohne wirtschaftspolitischen Inhalt genannt¹⁾. Mitunter wird es in der Weise gedeutet, daß bei hinreichend großer Überkapazität der normale Luftverkehr zur Beförderung von "executives, technicians and cargo"²⁾ möglichst ungehindert weiterlaufen kann, obwohl auch militärische Transporte notwendig wären.

1) Vgl. Thornton, Robert L., a.a.O., S. 80 ff.

2) Vgl. O'Connor, William E., a.a.O., S. 107.

Allerdings darf bezweifelt werden, ob in Krisenzeiten überhaupt Nachfrage nach regelmäßigem Flugverkehr aufrechterhalten wird. Zu vermuten ist doch vielmehr, daß eingeschränkte Privat- und Geschäftsreisetätigkeit Kapazitäten für militärische Belange freisetzt. Sollten aber dennoch Überkapazitäten aus verteidigungspolitischen Gründen für erforderlich gehalten werden, dann liegt ein Zielkonflikt vor. Unter Wettbewerbsbedingungen würden Überkapazitäten weitgehend abgebaut. Müssen sie aus den genannten Erwägungen am Markt verbleiben, so ist ein fortwährender Preisdruck zu erwarten, der deshalb nicht beendet wird, weil eine Wirkung funktionsfähigen Wettbewerbs, Kapazitätsabbau unter Preisdruck nämlich, unterbunden ist. Der Frage, ob dieser Zielkonflikt auch in einer Wettbewerbsordnung in zufriedenstellendem Ausmaß verringert werden kann, soll im nächsten Kapitel nachgegangen werden.

Prestigewirkungen

Beinahe alle Autoren, die sich mit besonderen luftverkehrspolitischen Zielen befassen, weisen auf das Prestige hin, das mit einer nationalen Luftverkehrsgesellschaft verbunden ist¹⁾.

Es sollte jedoch bedacht werden, daß das Prestige einer Fluggesellschaft weitgehend von der Exklusivität eines solchen Unternehmens und der Anzahl der Benutzer der von ihr hergestellten Dienstleistungen abhängt²⁾. In der heutigen Zeit, in der Privatpersonen bereits Raumflüge mit Space Shuttle buchen können, nimmt das Fliegen eher den Charakter des Alltäglichen an.

1) Vgl. Hübenthal, Klaus, a.a.O., S. 119; Buchwald, Peter, a.a.O., S. 46; Schulte-Hillen, Jürgen, a.a.O., S. 10.

2) Vgl. hierzu O'Connor, William E., a.a.O., S. 90 ff.

Ohnehin wird es schwerfallen, das Prestige zu messen. Schweden beispielsweise müßte nach der Aufgabe einer eigenen Luftlinie und dem Zusammenschluß mit Norwegen und Dänemark zum Scandinavian Airlines System (SAS) an Ruf eingebüßt, Österreich dagegen in den USA an Ruf gewonnen haben, nachdem es 1969 Nordatlantikflüge aufgenommen hatte. Beides erscheint sehr zweifelhaft. So würde denn wahrscheinlich auch - nach der Meinung O'Connors - die Frage, welcher Staat denn eigentlich eine Liniengesellschaft besitze, höchstens von häufiger fliegenden Personen richtig beantwortet werden.

Sicherlich werden manche Bürger aus einer nationalen Liniengesellschaft patriotisches Selbstbewußtsein schöpfen¹⁾. Ob das aber von einer vom Steuerzahler unterstützungsbedürftigen Verlustlinie vermittelt wird, sollte doch bezweifelt werden. Eine leistungsfähige staatliche Fluggesellschaft kann dagegen auch unter Wettbewerbsbedingungen tätig sein. Somit dürfte aus solchen emotionalen Gründen jedenfalls kein ernsthafter Gegensatz zu Wettbewerbsgrundsätzen erwachsen.

1) Vgl. O'Connor, William E., a.a.O., S. 92.

SECHSTES KAPITEL

Steuerungsdefizite und Zielkonflikte

A. Zur begrifflichen Unterscheidung

Im vorangegangenen Kapitel wurde aufgezeigt, (1) welche luftfahrtpolitischen Ziele sich unter Wettbewerbsverhältnissen nicht wie gewünscht erfüllen ließen und (2) welche von beteiligten Staaten getroffenen Maßnahmen einen funktionsfähigen Wettbewerb und damit die als günstig erachteten Ergebnisse verhindern.

Einige der erörterten Spannungsverhältnisse kommen dadurch zustande, daß mit den Ergebnissen der Wettbewerbsprozesse die politischen Zielsetzungen nur teilweise erreicht werden. Insofern bestehen Steuerungsdefizite. Diese lassen sich - wie im folgenden Abschnitt dargelegt wird - durch ordnungskonforme, das heißt mit der Wettbewerbsordnung übereinstimmende Maßnahmen beheben. Dadurch wird insgesamt eher das gewünschte Ergebnis erreicht als durch eine Marktregulierung.

Bei dem restlichen Spannungsfeld handelt es sich um tatsächliche Zielkonflikte. Festhalten an einem Ziel ist hier gleichbedeutend mit der Vernachlässigung des andern. Zur Lösung sind letztlich politische Entscheidungen erforderlich.

B. Steuerungsdefizite der Wettbewerbsordnung

Regional- und Raumordnungspolitik

Aus regionalpolitischen Erwägungen angestrebte Flugverbindungen werden in einem Wettbewerbssystem nicht angeboten, wenn die erwartete Nachfrage keine Deckung der entstehenden Kosten verspricht.

Der Staat kann in diesem Fall Anreize bieten, indem er den Fluggesellschaften, die auf politisch gewünschten Routen tätig werden, für jeden beförderten Fluggast einen bestimmten Subventionsbetrag zahlt. Wird nämlich nicht eine einzelne Gesellschaft verpflichtet, sondern die Subvention der Beförderung jedem angebotswilligen Luftverkehrsunternehmen gewährt, so besteht potentieller Wettbewerb um die Bedienung dieser Strecke mit den daraus folgenden, ökonomisch günstigen und im allgemeinen eintretenden Wirkungen.

Bei diesem Vorgehen wäre die Gesamtheit der Steuerzahler zur Finanzierung regionalpolitischer Maßnahmen herangezogen¹⁾ - bei der gegenwärtigen Marktregulierung werden diese Lasten wegen der tendenziell höheren Flugpreise im Gesamtnetz stärker auf die Luftverkehrsbenutzer überwälzt. Den Luftverkehrsgesellschaften wird durch die heutige Ordnung nämlich ermöglicht, zum Ausgleich von Verlusten auf einigen Strecken die Preise für andere Flugverbindungen höher zu setzen, als sie unter Wettbewerbsbedingungen zustande kämen. Damit diese Politik wirksam wird, bleibt anderen Fluggesellschaften die Bedienung dieser Strecke verwehrt, da ansonsten die Fluggäste deren - wahrscheinlich billigere²⁾ - Dienstleistungen nachfragen. Unter Umständen geht das Fluggastaufkommen auf den durch die Regulierung teureren Flugstrecken zurück.

-
- 1) Dabei wird keineswegs verkannt, daß es zu interpersonellen Wirkungen zwischen den einzelnen Steuerzahlern kommen wird.
 - 2) Unter anderem die gesellschaftsinterne Subventionierung einiger Strecken scheint die Ursache dafür zu sein, daß potentielle Wettbewerber, wie Laker, die "bezuschießenden" Flugrouten billiger anbieten möchten.

Allokationserwägungen sprechen daher gegen regionalpolitisch motivierte¹⁾ staatliche Eingriffe in den Luftverkehr und für eine Wettbewerbsregelung bei gleichzeitigen Beihilfezahlungen in der beschriebenen Vorgehensweise²⁾.

Bereitstellung strategischer Reserven

Zwischen verteidigungspolitischen Erfordernissen und Wettbewerbsfreiheit im Luftverkehr kann - wie oben dargelegt - ein Spannungsfeld aufkommen. Es läßt sich jedoch durchaus gering halten. Dazu bedarf es der Kenntnis darüber, welcher Umfang an Flugzeugkapazität in einem Krisenfall vorhanden sein muß. Vielleicht reicht die unter Wettbewerbsbedingungen angebotene Menge an Sitzplätzen und Frachtraum für die militärischen Erfordernisse aus, sofern jeglicher Zivilverkehr eingestellt wird. Dieser Verzicht auf ein seinen Wünschen weitgehend entsprechendes Luftverkehrsangebot lediglich in einem ohnehin allseits als unwahrscheinlich eingeschätzten Notfall stellt möglicherweise eine geringere Nutzeneinbuße für den Luftverkehrsbenutzer dar als die negativen Folgen einer Marktreglementierung zum Erhalt von Überkapazitäten.

Eventuell reichen die bei Wettbewerbsbedingungen eingesetzten Flugzeuge zur Verteidigung aber nicht aus. Dann sollte der

-
- 1) Dieselbe Betrachtungsweise erscheint auch angebracht, wenn der Staat die Bedienung bestimmter Flugstrecken aus außenpolitischen Gründen fordert, etwa um ein Zeichen der Freundschaft zu geben. Dem Vernehmen nach ist die Eröffnung der Flugverbindung Frankfurt - Peking auch aus diesem Anlaß erfolgt.
 - 2) Die oben analysierten schädlichen Folgen der Subventionen treten weitaus weniger auf, wenn nicht bestimmte Gesellschaften unterstützt werden, sondern (bei freiem Marktzugang) jede Gesellschaft, die eine bestimmte Strecke befliegt, dafür einen vorher festgelegten Subventionsbetrag erhält.

Fehlbedarf vom Verteidigungsministerium durch Ankauf eigener Flugzeuge aus Steuergeldern beglichen werden. Die allokatiouspolitischen Vorteile dieser Maßnahme gegenüber einer Marktregulierung wurden bereits im Zusammenhang mit den regionalpolitischen Zielen erörtert. Die Analogie zu verteidigungspolitischen Erwägungen ist offenkundig.

Es sei auch nicht übersehen, daß für den Verteidigungsfall eine Beschlagnahmung privater Lastkraftwagen ebenfalls vorgesehen ist, ohne daß die Transportunternehmer verpflichtet würden, Überkapazitäten zu halten. Wenn also auch letztlich die Politiker das bestehende Spannungsfeld zu lösen haben, so sollten sie sich doch einer Betrachtungsweise befleißigen, die die finanziellen Lasten und unerwünschten Nebenwirkungen der als notwendig erachteten Verteidigung so gering wie möglich hält.

C. Der tatsächliche Zielkonflikt: Sicherung inländischer Fluggesellschaften insbesondere durch Subventionierung

Strukturerhaltungspolitik ist mit einer Wettbewerbsordnung weitgehend unvereinbar. Für den Gegenstand dieser Untersuchung entsteht ein Zielkonflikt zwischen der Wettbewerbspolitik und der Forderung nach "Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von inländischen Luftverkehrsgesellschaften".

Die vorangegangene Analyse legt die Schlußfolgerung nahe, daß Strukturerhaltung nicht mit verbraucher-, außenwirtschafts-, integrations-, regional- und verteidigungspolitischen Erwägungen zu begründen ist. In allen Fällen erschien eine Wettbewerbsordnung - mitunter gestützt durch weitere politische

Maßnahmen - als für die Zielerreichung im allgemeinen weitaus besser geeignet. Deshalb muß auch bei der Strukturpolitik im Luftverkehr "der Versuch unternommen werden, die Gefahr der staatlichen Gruppenbegünstigung zu Lasten Dritter zu bändigen und damit die Freiheitssphäre aller Staatsbürger vor unangemessenen Staatseingriffen zu schützen."¹⁾

Die Prestigewirkung einer nationalen Fluggesellschaft sollte als eher unbedeutend, wenn nicht gar gänzlich zweifelhaft eingestuft werden. Die für derartige Entscheidungen zuständigen Politiker dürfen weiterhin keineswegs die hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten einer aus Prestigestreben betriebenen nationalen Luftverkehrsgesellschaft außer acht lassen.

Letztlich verbleibt nur ein ökonomisch stichhaltiges Argument für eine staatliche Unterstützung: Subventionen an inländische Gesellschaften können erforderlich erscheinen, wenn sie als Reaktion und zum Ausgleich der wettbewerbsverzerrenden Wirkungen von Beihilfen an ausländische Konkurrenten gezahlt werden.

Folgende Überlegungen können davon abhalten, die schädigenden Auswirkungen ausländischer Subventionspraktiken zu überschätzen:

Subventionen führen selten zu einer Ertragsverbesserung. Oft werden sie durch geringere Wirtschaftlichkeit absorbiert und verbessern deshalb die Wettbewerbsstellung der begünstigten Konkurrenten eher geringfügig. Im Bereich der Stahlerzeugung

1) Peters, Hans-Rudolf, Grundzüge sektoraler Strukturpolitik, Freiburg im Breisgau 1971, S. 217.

in den Europäischen Gemeinschaften zeigt sich gerade im Augenblick, daß die in großem Umfang staatlich unterstützten Stahlhersteller der Partnerstaaten keineswegs leistungsfähiger als die bundesrepublikanischen sind.

Vielleicht stehen deswegen fast alle anderen Branchen in erfolgreichem Wettbewerb mit ausländischen Anbietern, ohne daß dort alle Rahmenbedingungen angeglichen wären.

Staaten, in denen eine ausgeprägte Subventionsmentalität vorherrscht, werden sich wegen der wirtschaftlichen Überlegenheit einer Wettbewerbsordnung früher oder später außerstande sehen, ihre Markteingriffe fortzusetzen, da sich ihre finanziellen Möglichkeiten wegen der geringeren Leistungsfähigkeit ihrer Volkswirtschaft erschöpfen werden.

Dennoch seien die Gefahren eines verzerrten Wettbewerbs keineswegs verharmlost. Wenn sich auch aus den erwähnten Gründen nichtsubventionierte, leistungsfähige Unternehmen möglicherweise langfristig gegenüber staatlich unterstützten Wettbewerbern durchsetzen können, so können kurzfristig durchaus negative Wirkungen eintreten. Der Preisdruck vermag beispielsweise einen beschäftigungspolitisch unerwünschten Personalabbau nach sich ziehen. Verfügt die Luftverkehrsgesellschaft nicht über genügend finanzielle Reserven, so läßt sich unter Umständen nicht einmal ihr Ausscheiden vom Markt ausschließen.

Der aus einzelstaatlicher Sicht nicht zu unterschätzende Zielkonflikt ist jedoch durch supranationale Zusammenarbeit zu lösen. Verzichten nämlich alle an einem gemeinsamen Markt be-

teiligten Staaten auf eine Subventionierung der inländischen Unternehmen, so entfallen auch die davon ausgehenden Wettbewerbsstörungen¹⁾.

D. Ergebnis

Als Ergebnis der Analyse möglicher Spannungsverhältnisse soll für die weitere Untersuchung festgehalten werden:

Luftfahrtpolitische Ziele mit verbraucherpolitischem Inhalt werden durch Wettbewerbsverhältnisse im Luftverkehr nicht beeinträchtigt, sondern unterstützt.

Marktwirtschaftliche Grundsätze tragen auch in besonderem Maße zu wirtschaftlich zweckmäßiger Angebotserstellung bei. Die Verwirklichung dieses Zieles setzt weder Subventionen noch neuesten Stand der Technik noch Beschränkung des Angebotes auf nationale Gesellschaften voraus.

Außenhandelspolitik und Integrationspolitik sollten nicht auf den Luftverkehr als Instrument zurückgreifen, da er nur unzureichend zu den jeweiligen politischen Zielen beitragen kann und für ihn selbst ungewünschte Nebenwirkungen stärkeren Ausmaßes zu erwarten sind. Ein Rahmen für wirtschaftliche Tätigkeit wird in allen Ordnungssystemen zu setzen sein, so daß auch auf wirksamen Umweltschutz bedachte Luftfahrtpolitik mit Wettbewerb vereinbar ist.

1) Eine die ökonomischen Vorteile des Wettbewerbs auch im Luftverkehr erkennende Regierung sollte daher die Partnerstaaten immer wieder auf diese Tatbestände hinweisen. Auch in deren Luftverkehr gilt: Subventionen heben keineswegs die Wirtschaftlichkeit an, schaffen im Gegenteil finanzielle Möglichkeiten, um diese zu senken, wenn das Rationalisierungsstreben nachläßt. Werden nur gewünschte Flugverbindungen angeboten, so läßt sich Kostendeckung über die Flugpreise erzielen.

Regional- und verteidigungspolitische Ziele lassen sich unter Wettbewerbsverhältnissen erfüllen, wenn zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden.

Der einzige ökonomisch bedeutsame Zielkonflikt kann durch ausländische Subventionspraktiken entstehen. Insofern liegt gar kein Spannungsfeld zwischen der eigentlichen Luftfahrt- und der Wettbewerbspolitik vor. Deshalb gilt zumindest für den Luftverkehr, was Predöhl vom Verkehr als Ganzem sagt: "Der Verkehr ist so viel und so wenig ein dienendes Glied der Wirtschaft wie die anderen Glieder der Wirtschaft. Er unterliegt denselben wirtschaftlichen Gesetzen wie sie und nimmt in der gleichen Weise wie sie an der Erzeugung und Verteilung des Sozialprodukts teil. Verkennt die Verkehrspolitik diese Zusammenhänge, dann läuft sie Gefahr, den Verkehr zu unterschätzen. Sie schädigt damit nicht nur den Verkehr, sondern mit dem Verkehr die Wirtschaft als Ganzes."¹⁾

1) Predöhl, Andreas, Verkehrspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 11, Göttingen 1961, S. 136.

DRITTER TEIL

Das Für und Wider verschiedener Liberalisierungskonzepte

Das Ergebnis des zweiten Teils der Untersuchung lautet: Der Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen dürfte die Effizienz im Luftverkehr verbessern und darüber hinaus weitgehend das Erreichen der sogenannten luftfahrtpolitischen Ziele garantieren. Folglich hieße der Ansatz, um die im ersten Teil als wenig zufriedenstellend charakterisierten Leistungen des gegenwärtigen Luftverkehrs zu verbessern: Einführung und Sicherung des Wettbewerbs.

In den Kernpunkten müssen die zu entwickelnden Wettbewerbsregeln also die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit der am Markt tätigen Unternehmen und die Möglichkeit zum Marktzutritt für die potentiellen Anbieter gewährleisten. Nach diesen Kriterien werden die bisher vorliegenden Neuerungsanschläge zu beurteilen sein.

Wenn auch langfristig dem obigen Postulat zu folgen ist, so dürfen doch die Schwierigkeiten nicht übersehen werden, die ein abruptes Umstellen auf andere Ordnungsgrundsätze mit sich bringen kann. Willeke betont denn auch, "daß die Einbeziehung des Verkehrs in ein marktwirtschaftliches Steuerungs- und Leistungskonzept von der heute konkret gegebenen Situation aus nicht in einem Schritt, sondern nur in einem Stufenprogramm ineinandergreifender Liberalisierungsschritte erfolgen sollte."¹⁾ Denn es gilt, folgendes zu berücksichtigen: Die unter der alten Ordnung getroffenen Investitionsentscheidungen wirken noch weit in die Zukunft; jahrelang praktizierte Verhaltensweisen lassen sich - um möglichen Fehlentscheidungen entgegenzuwirken - nur allmählich umstellen und eine klare

1) Vgl. Willeke, Rainer, "Ruinöse Konkurrenz", a.a.O., Fn. 4) auf S. 156.

Eingrenzung weiterhin subventionswürdiger Tatbestände, ein Abbau der übrigen Subventionszahlungen und eine als hilfreich anzusehende Harmonisierung der Rahmenbedingungen können mit einer Anpassungsfrist einhergehen. Wenn auch - wie oben dargelegt - ein in seinen Entscheidungen freies Unternehmen sich langfristig eventuell auch im verzerrten Wettbewerb durchsetzen wird, so kann doch seine Stellung dadurch erleichtert werden, daß mit den ersten Liberalisierungsmaßnahmen auch der Abbau der staatlichen Beihilfen für Konkurrenten einhergeht.

Die zeitliche Dauer der Übergangszeit sollte im vorhinein und möglichst begrenzt variabel festgelegt werden. Denkbar wäre ein Stufenplan vergleichbar dem bei der Entwicklung der EWG. Bei diesem Vorgehen sollten auch die Zeitspannen der einzelnen Stufen möglichst genau vorgegeben werden.

Neben der zeitlichen wirkt auch die räumliche Dimension der Wettbewerbsregeln einige Probleme auf. Die Staaten der Europäischen Gemeinschaften müssen die Einbettung in den Weltluftverkehr beachten und können infolgedessen im Verkehr mit Drittländern keinen von den internationalen Verknüpfungen losgelösten Rahmen für den Luftverkehr setzen¹⁾. Für die Flugverbindungen zu manchen Staaten muß daher weiterhin an einer Marktregulierung festgehalten werden.

Wettbewerbsregeln sind daher außer nach den bereits genannten Kriterien auch dahingehend zu überprüfen, ob sie Übergangsregeln vorsehen, für den Abbau staatlicher Beihilfen Sorge tragen und die Lage sowie die Zielvorstellungen der Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften berücksichtigen.

1) Vgl. Europäisches Parlament, Bericht von Schwartzberg, a.a.O., S. 13 und 17.

SIEBTES KAPITEL

Die Kommissions-Entwürfe zur Neuordnung des Luftverkehrs¹⁾

A. Der Verordnungsentwurf über Wettbewerbsregeln im Luftverkehr

I. Die Ziele des Verordnungsentwurfes

Die Wettbewerbsvorschriften sind Teil der allgemeinen Bestimmungen des EWG-Vertrages, die auch auf den Luftverkehr anwendbar sind²⁾. Derzeit verfügt die Kommission nicht über die Mittel, um Verstöße gegen diese Vorschriften selbst zu untersuchen und dagegen vorzugehen. Um hier Abhilfe zu schaffen, werden mittels dieses Verordnungsentwurfes Verfahren, Entscheidungsbefugnisse und notwendige Sanktionen vorgeschlagen, die die Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften gewährleisten sollen. Außerdem sollen die zugelassenen Ausnahmetatbestände geregelt werden.

II. Zur Entscheidungsfreiheit über betriebliche Aktionsparameter

Aus dem von der Kommission vorgeschlagenen Entwurf sind für die an dieser Stelle anstehende Fragestellung vor allem von Belang: einerseits das Verbot von Vereinbarungen zwischen

-
- 1) Außer den bereits erwähnten Verordnungsvorschlägen kann auch im Bereich der Kleinfrachtluftbeförderung bis 30 kg eine Initiative der Kommission erwartet werden. Vgl. Zantke, Siegfried, Kleinsendungen: Federal Express bald in EG-Europa?, in: DVZ Nr. 45/46 vom 16./18. 4. 1981, S. 8.
 - 2) Vgl. Europäischer Gerichtshof, 4. April 1974, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik, a.a.O., S. 360; und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag über Wettbewerbsregeln, a.a.O., S. 2.

Luftverkehrsunternehmen, von aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen sowie von mißbräuchlicher Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung; andererseits die vom Kartellverbot freigestellten Ausnahmetatbestände sowie die der Kommission eingeräumte Möglichkeit, auf Antrag der beteiligten Unternehmen weitere Vereinbarungen, Beschlüsse oder Verhaltensweisen freizustellen¹⁾.

Die Bedeutung der Ausnahmetatbestände aus wettbewerblicher Sicht soll nun im einzelnen geprüft werden.

Vereinbarungen über Normen und Typen

Die Aufstellung oder einheitliche Verwendung von Normen und Typen für Flugzeuge, Material, Betriebsmittel und feste Einrichtungen sind vom Kartellverbot ausgenommen.

Dies kommt den Verkehrsnutzern zugute, falls die Fluggesellschaften die Rationalisierungsvorteile weitergeben oder die Verkehrsleistungen qualitativ verbessert werden²⁾. Rationalisierung kann wegen vereinfachter Lagerhaltung und Ersatzteilbeschaffung erwartet werden. Ein weiteres Beispiel für die Vorteile dieser Kartellform ist die Verwendung genormter Container.

Möglicherweise erwachsen aus den Absprachen eventuell auch Wettbewerbsbeschränkungen. Gegenüber den Herstellern der genormten und getypten Erzeugnisse entsteht Marktmacht, die mißbraucht werden kann. Dagegen ließe sich die Mißbrauchsaufsicht nach Artikel 86 des EWG-Vertrages einsetzen.

1) Vgl. hierzu die Artikel 1, 2 und 4 des Verordnungsentwurfs über Wettbewerbsregeln, a.a.O., S. 4 ff.

2) Vgl. Lenel, Hans Otto, a.a.O., S. 217.

Wegen der eventuellen Gefahren hat das deutsche Kartellrecht gerade für Normen- und Typenabsprachen eine Mißbrauchsaufsicht vorgesehen¹⁾. Eine vergleichbare Regelung fehlt im Verordnungsentwurf der Kommission.

Die Produzenten der von den Vereinbarungen nicht berücksichtigten Normen und Typen verlieren ihre Absatzmärkte. Das ist aus wettbewerbsspolitischer Sicht nicht bedenklich, falls sich die Kartellmitglieder auf Normen und Typen einigen, die ohnehin für vom Verbraucher gewünschte Leistungen benötigt werden. Allerdings sind die Absprachen nicht dazu angetan, Nachfragepräferenzen am Markt deutlich werden zu lassen, da ja die Wahlmöglichkeiten eingeschränkt sind. Eine andere Lösung würde der Antriebsaufgabe des Wettbewerbs besser entsprechen: Statt bestimmte Normen und Typen zu vereinbaren, könnten die Luftverkehrsgesellschaften die Funktionen festlegen, die mit diesen Erzeugnissen zu erfüllen sind. So könnte der Wettbewerb zwischen den Zulieferern verstärkt werden; seine ökonomisch vorteilhaften Wirkungen ließen sich möglicherweise verstärken.

Fortschrittshehmende Wirkungen ließen sich gleichfalls vermindern, wenn die einheitliche Anwendung der Normen und Typen keine verpflichtende Bindung darstellt. In diesem Fall könnten wirtschaftlich vorteilhafte Produktneuerungen von Wettbewerbern übernommen werden, Kostensenkungen und Gewinnsteigerungen wären die Folge, was schließlich zur Nachahmung seitens anderer Fluggesellschaften führen würde. Stellen also die unter diesen Tatbestand fallenden Absprachen keine bindende Verpflichtung für die beteiligten Unternehmen dar, sind sie wettbewerbsspolitisch insgesamt weniger bedenklich²⁾.

1) Geregelt in § 12, (1), Nr. 1 GWB.

2) Vgl. Rink, Gerd, Interessengemeinschaften und Kartelle im Luftverkehr, in Festschrift für Otto Riese, Karlsruhe 1964, S. 499.

Wenig vorteilhaft erscheint die vom Bundesverkehrsministerium geforderte Einbeziehung der Verpflegung in diesen Ausnahmetatbestand. Nebenwettbewerb über die Verpflegung trägt zur Erweiterung der Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher bei. Konkurrenz unter den Catering-Unternehmen an den Flughäfen tendiert zu einem vielfältigeren und auch verbilligten Angebot an Verpflegungsgütern. Ein überzeugender Grund, diese durch Einbeziehung in die Ausnahmetatbestände einzuschränken, ist bisher nicht vorgetragen worden.

Austausch oder gemeinsame Verwendung von Produktionsfaktoren

Vereinbarungen über den Austausch oder die gemeinsame Verwendung von Flugzeugen, Personal, Material und festen Einrichtungen zur Durchführung von Beförderungen sind vom Kartellverbot freigestellt. Beim Austausch werden die Produktionsfaktoren - mitunter auch lediglich einem Partner - zum Alleingebrauch überlassen, bei gemeinsamer Verwendung liegt ein Mitgebrauch vor¹⁾.

Im Luftverkehr sind beide Kooperationsformen bekannt. So fliegen seit einigen Jahren einige bundesrepublikanische Gesellschaften im Auftrag der Lufthansa, betreiben also einen Austausch im obigen Sinne²⁾. Die bereits dargelegten "blocked-space-agreements" bedeuten eine gemeinsame Verwendung von Fluggerät und Personal.

Unter Umständen wirken sich diese Vereinbarungen nur auf die Betriebsorganisation der beteiligten Unternehmen aus und sind daher kartellrechtlich unbedenklich³⁾. Diese Unbedenklichkeit

1) Vgl. Saupe, Gerd, S. 30.

2) Vgl. Buchwald, Peter, a.a.O., S. 99.

3) Vgl. Benisch, Werner, Kooperationsfibel, 3. Aufl., Bergisch Gladbach 1969, S. 25.

erscheint aber vor allem beim Mitgebrauch nicht uneingeschränkt gegeben zu sein. Wenn auch Unterschiede in der rechtlichen Grundlage bestehen, so ist doch die wirtschaftliche Wirkweise gemeinsamer Verwendung der eines Gemeinschaftsunternehmens sehr ähnlich¹⁾. Gemeinschaftsunternehmen haben jedoch stark wettbewerbsbeschränkende Bedeutung, wenn zwei oder mehrere Unternehmen bestimmte Dienstleistungen ausschließlich im gemeinsamen Betrieb anbieten²⁾. Günstigstenfalls entfällt lediglich ein Teil der Wahlmöglichkeiten für den Verbraucher, schlimmstenfalls wird eine Flugverbindung von dem Gemeinschaftsunternehmen alleine - also in monopolistischer Weise - bedient: Darüber hinaus begünstigt eine solche Zusammenarbeit geradezu weitergehende Absprachen.

Das Überlassen von Fluggerät, Personal, Material und festen Einrichtungen bedeutet, sofern es marktgerecht entgolten wird, in der Tat eine unternehmerische Entscheidung organisatorischen Inhalts. Statt zu kaufen werden Produktionsmittel angemietet. Daraus entstehen nicht zwangsläufig wettbewerbsbeschränkende Folgen.

Der Austausch von Produktionsfaktoren dürfte deshalb ohne wettbewerbspolitischen Vorbehalt freizustellen sein, die gemeinsame Verwendung sollte dagegen nicht ausgenommen werden. Allerdings erscheint es angebracht, dem Vorschlag des Bundesverkehrsministeriums zu folgen und auch den Austausch von Flugzeugwartungsdiensten sowie von Personalausbildungsprogrammen unter die Ausnahmetatbestände aufzunehmen. Sofern diese Vereinbarungen ohne eine bindende Verpflichtung getroffen werden, sollten aus ihnen keine Wettbewerbsverstöße zu befürchten sein.

1) Vgl. Rink, Gerd, Interessengemeinschaften, a.a.O., S. 500.

2) Vgl. Lenel, Hans Otto, a.a.O., S. 209.

Anschluß- und kombinierte Beförderungen

Vereinbarungen über die Regelung und Durchführung von Anschluß- und kombinierten Beförderungen sind gleichfalls vom Kartellverbot ausgenommen. Bei Anschlußbeförderungen nimmt eine andere Fluggesellschaft den Weitertransport vor, bei kombinierten Beförderungen wird der Verkehrsträger gewechselt¹⁾.

Die Freistellung derartiger Vereinbarungen erscheint nicht ohne weiteres einleuchtend. Gewiß verringern Anschlußmöglichkeiten "unproduktive Wartezeiten" und im Frachtverkehr auch die Kapitalbindungszeit²⁾. Ihr Angebot wird jedoch auch ohne ein Kartell zustandekommen, wenn nur die Nachfrage zur wirtschaftlichen Bedienung der Flugverbindung ausreicht. Trifft dies nicht zu, so läßt sich auch mit Vereinbarungen daran nichts ändern. Wird dennoch eine entsprechende Flugbedienung aus politischen Gründen gewünscht - auf die ökonomische Sinnhaftigkeit soll nicht erneut eingegangen werden - so sollte der Staat durch Subventionszahlungen Anreize zu entsprechendem Luftverkehrsangebot setzen. Ein Grund, weshalb sich Fluggesellschaften diesbezüglich absprechen sollten, liegt nicht vor.

Sie sind vor allem unerwünscht, weil aus solchen Vereinbarungen eine Gefährdung für den Wettbewerb erwachsen kann. Dieser kommt zum Erliegen, wenn direkte Flugverbindungen mehr und mehr eingestellt werden und die Fluggesellschaften sich auf ein jeweils alleiniges Angebot von Teilstrecken beschränken. Gut geplante Anschlußflüge sind sogar dazu dienlich, daß die

1) Vgl. Saupe, Gerd, a.a.O., S. 46 f.

2) Vgl. ebenda, S. 36.

Flugleistung selbst vom Verbraucher positiv eingeschätzt, dabei aber übersehen wird, daß hohe (Monopol-) Preise zu zahlen sind. Aus ökonomischen - und wenn die Folgetheorie angewendet wird auch juristischen¹⁾ - Gesichtspunkten ist es ohne Belang, ob diese räumliche Marktaufteilung von den Gesellschaften abgesprochen wird oder ob sich die einzelnen Anbieter aus unabhängig angestelltem Sicherheitsdenken vom Wettbewerb zurückziehen. Die Möglichkeiten zur Wahl zwischen Verkehrsangeboten werden den Verbrauchern beschnitten. Vermutlich um dies zu verhindern, unterließ es die Kommission, Absprachen bezüglich der "Leitung des Verkehrs über den betrieblich zweckmäßigsten Verkehrsweg"²⁾ freizustellen. Da die Unternehmen diese Flugstrecken aus dem Streben nach Gewinn ohnehin wählen, kann mit solcher Ausnahmeregelung lediglich eine wettbewerbsgefährdende Flugnetzaufteilung angeregt werden. Fehlt nun schon aus Zweckmäßigkeitsgründen dieser Ausnahmetatbestand, sollten auch Vereinbarungen über Anschlußbeförderungen dem Kartellverbot unterliegen.

Hinsichtlich ihrer wettbewerbspolitischen Beurteilung sind die kombinierten Beförderungen in derselben Weise zu behandeln. Welcher Verkehrsträger den Anschlußtransport übernimmt, ist bei der hier zu erörternden Problemstellung völlig unmaßgeblich. Deshalb erscheint auch die Freistellung kombinierter Beförderungen vom Kartellverbot ebenso unbegründet wie die von Anschlußbeförderungen.

-
- 1) Vgl. Sandrock, Otto, Grundbegriffe des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, München 1968, S. 200 ff.
 - 2) Im Bereich des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs ist dieser Tatbestand vom Kartellverbot freigestellt. Vgl. Verordnung Nr. 1017/68 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, in: Abl.EG. L 175 vom 23.7.1968, a.a.O., S. 1.

Die Abstimmung der Flugpläne für aufeinanderfolgende Strecken

Auf die Abstimmung der Fahrpläne für aufeinanderfolgende Strecken ist das Kartellverbot ebenfalls nicht anzuwenden. Dieser Tatbestand steht in ökonomisch engem Zusammenhang mit den Anschlußbeförderungen. Flugplanabstimmung wird lediglich bei bestehenden Anschlußverbindungen notwendig. Es ist davon auszugehen, daß solche Flugverbindungen ohne Absprachen angeboten werden.

Für den Verbraucher macht es einen Unterschied, ob er Wartezeiten in Kauf nehmen muß oder nicht. Wartezeiten verringern den auf raschem Transport beruhenden Vorteil des Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern. Wegen dieser Wettbewerbsbeziehungen werden die Fluggesellschaften zum Vorteil der Flugreisenden um das Angebot möglichst unverzüglicher Anschlüsse bemüht sein. Der Wettbewerbsdruck durch die anderen Verkehrsträger sollte ausreichen, die Ankunftszeit der Flugzeuge auf den Umsteige Flughäfen in der Weise zu planen, daß die Luftbeförderung mit derselben oder einer anderen Fluggesellschaft ohne lange Wartezeit fortgesetzt werden kann. Vereinbarungen könnten auf der Basis lediglich desselben Informationsstandes getroffen werden, wie er auch nichtvereinbartem Verhalten zugrunde liegt. Ein aus ihnen zu erwartender Vorteil ist also nicht ersichtlich.

Deswegen erscheint es auch wenig zweckmäßig für die Abstimmung der Flugpläne eine Ausnahmeregelung vom Kartellverbot zu treffen.

Ersatzbeförderungen

Weiterhin vom Kartellverbot ausgenommen sind Vereinbarungen über die Regelung und Durchführung von Ersatzbeförderung. Bei einer Ersatzbeförderung übernimmt eine Luftverkehrsgesellschaft

in Vertretung einer anderen deren Transportverpflichtungen, wenn ein bestimmter Flug nicht planmäßig stattfinden kann.

Die Liniengesellschaften verpflichten sich in der Regel ihren Kunden gegenüber zu derartigen Ersatzbeförderungen. Eine Vereinbarung darüber mit anderen Gesellschaften erscheint nicht erforderlich zu sein, sofern - wie später erläutert wird - die Austauschbarkeit der Beförderungsausweise vereinbart ist. Für den Fall, daß die letztere Annahme nicht generell zutrifft, spricht jedoch nichts zwingend dagegen, eine Freistellung vom Kartellverbot vorzunehmen.

Ergänzende Beförderungen

Die Bedeutung dieser Ausnahmeregelung läßt sich deshalb nicht abschließend erörtern, weil eine inhaltliche Klärung der ergänzenden Beförderung seitens der Kommission fehlt.

Besteht die Ergänzung in einer Anschluß- beziehungsweise einer Ersatzbeförderung, ist auf die obigen Erörterungen zu verweisen. Wird darunter ein zusätzliches Flugangebot auf einer von anderen Luftverkehrsgesellschaften bedienten Strecke verstanden, ist eine Freistellung unbedingt zurückzuweisen. Dadurch käme eine Vereinbarung zwischen zwei in unmittelbarem Wettbewerb stehenden Anbietern zustande und damit eine den politischen Zielen widersprechende Beschränkung des Wettbewerbs.

Aufstellung und Anwendung von Gesamtpreisen

Vereinbarungen über die Aufstellung und Anwendung von Gesamtpreisen für Anschluß-, ergänzende oder kombinierte Beförderungen sind nach dem Verordnungsentwurf vom Kartellverbot freigestellt. Bei Gesamtpreisen braucht der Flugreisende trotz des in Teilstrecken zurückzulegenden Fluges nur einmal ein Beförderungsentgelt zu entrichten.

Diese Regelung gereicht dem Verbraucher zu einiger Bequemlichkeit, setzt aber keineswegs freigestellte Vereinbarungen voraus. Dies sei an einem Beispiel erläutert: Ein Passagier möchte von Frankfurt über Paris nach Bordeaux fliegen. Für die erste Teilstrecke hat er die Lufthansa vorgesehen, für den Anschlußflug Air France. Damit er in Frankfurt den Preis für die gesamte Strecke bezahlen kann, braucht die Lufthansa lediglich den - in aller Regel veröffentlichten - Tarif für die Strecke Paris - Bordeaux herauszusuchen, um zusammen mit ihrem Preis für die Strecke Frankfurt - Paris den Gesamtpreis zu bilden. Sofern nun Air France den Flugschein anerkennt und das ihr zustehende Entgelt von der Lufthansa erhält, wird es dem Fluggast ermöglicht, mit dem Kauf eines Tickets von Frankfurt nach Bordeaux zu fliegen, ohne daß ein Gesamtpreis vereinbart werden müßte, es sei denn, dieser soll nicht gleich der Summe der Einzelpreise sein¹⁾.

Die Freistellung von Vereinbarungen über Gesamtpreise ist nicht erforderlich, wenn Verträge über eine Einnahmenverrechnung und die gegenseitige Anerkennung von Flugscheinen zwischen den Luftverkehrsgesellschaften zugelassen werden. Da diese letzten Maßnahmen - wie noch gezeigt wird - vorteilhaft erscheinen, liegt es nahe, bezüglich der Gesamtpreise keine Ausnahmeregelung zu treffen.

Aufstellung und Anwendung von Gesamtbedingungen

Vereinbarungen über Gesamtbedingungen sollen dem Kartellverbot gleichfalls nicht unterliegen. Derartige Bedingungen beziehen sich in der Hauptsache auf die Haftung und Versicherung.

1) Für diesen Fall wäre aber zu begründen, warum eine Strecke im Rahmen eines Gesamtfluges Preisunterschiede gegenüber dem Flug nur auf dieser Strecke haben soll. Bisher ist kein überzeugender Grund dafür angeführt worden.

Zum Schutz der Verbraucher erscheinen Vereinbarungen über bestimmte Mindestbedingungen im Grunde begrüßenswert. Da den Gesellschaften aber durch die Haftung und Versicherung Kosten entstehen, erwächst möglicherweise eine Tendenz, die Mindestkonditionen als Höchstwerte zu betrachten. Damit wird der Antrieb zur Angebotsverbesserung mittels erweiterter Konditionen durch die Vereinbarungen verringert.

So erscheint es ordnungspolitisch konsequenter, wenn die beteiligten Staaten die Mindestbedingungen für die gesamten Flüge innerhalb ihres Hoheitsgebietes festlegen, wie es für die Haftung bereits im Warschauer Abkommen geschehen ist.

Damit würde es auch aus Gründen des Verbraucherschutzes entbehrlich, Vereinbarungen über Gesamtbedingungen von den Wettbewerbsbestimmungen freizustellen.

Austauschbarkeit der Flugscheine und Verrechnung der Einnahmen

Vom Kartellverbot ausgenommen sind ferner Vereinbarungen über die Ausgabe von Beförderungsausweisen, die von den verschiedenen Luftfahrtgesellschaften angenommen werden, und die Regelung der hierdurch notwendig werdenden Verrechnung der Einnahmen.

Im Zusammenhang mit den Ersatzbeförderungen und der Aufstellung und Anwendung von Gesamtpreisen wurde bereits auf die grundlegende Bedeutung der Austauschbarkeit und somit der gegenseitigen Anerkennung der Flugscheine hingewiesen, um den Fluggast lange Wartezeiten bei vielstündiger Verspätung oder Ausfall eines Flugzeugs sowie einem mehrmaligen Kauf von Flugscheinen bei Flügen mit Anschlußbeförderung zu ersparen.

Eine Ausnahmeregelung scheint deshalb im Interesse aller am Luftverkehr Beteiligten zu liegen.

Werden Vereinbarungen über die Austauschbarkeit von Tickets gestattet, so sollten diese auch für die damit notwendige Einnahmenverrechnung erlaubt sein.

Aufstellung und Anwendung einheitlicher Tarifstrukturregeln

Vereinbarungen über die Aufstellung oder Anwendung einheitlicher Regeln für die Struktur der Beförderungstarife und die Bedingungen für deren Anwendung, soweit dadurch nicht direkt oder indirekt die Preise und Beförderungsbedingungen festgelegt werden, sollen dem Kommissionsentwurf gemäß ebenfalls einen Ausnahmetatbestand darstellen.

Grundsätzlich läßt sich eine Unterscheidung in Regeln zur formellen und zur materiellen Tarifstruktur vornehmen¹⁾. Die formelle Struktur betrifft den äußeren Aufbau des Tarifs, die materielle Struktur die inhaltlichen Grundsätze. Beispielsweise ist die Einigung auf einen Entfernungstarif eine formelle Strukturregel, die Abrede von Kilometertarifen eine materielle. Die Ausnahmebestimmung der EG-Verordnung könnte so gedeutet werden, daß sie nur formelle Strukturregeln vorsieht und deswegen den Wettbewerb nicht beschränkt.

Diese Argumentation scheint aber am Kern der Problemstellung vorbeizugehen. Gewiß beschränken Regeln zur inhaltlichen Struktur, mit anderen Worten Preisbildungsgrundsätze, den Wettbewerb stärker als lediglich formelle Strukturvorschriften.

1) Vgl. Saupe, Gerd, a.a.O., S. 61 und 64.

Doch es ist, wenn alle Fluggesellschaften dasselbe Schema anwenden, durchaus denkbar, daß sie auch preispolitisches Parallelverhalten betreiben. Für die Verbraucher steigt eventuell die Markttransparenz, da ein einheitliches Tarifsystem schneller verständlich ist. In der Praxis wird aber der Fluggast nicht Preisbildungsgrundsätze und Tarifstrukturen vergleichen, sondern die Preise für eine ganz bestimmte Flugverbindung, um danach die Fluggesellschaften auszuwählen. Insofern kann verbesserte Markttransparenz nicht als einleuchtender Grund für Vereinbarungen über Tarifstrukturregeln angesehen werden - sie sind dem Kartellverbot zu unterstellen, weil sie den Preiswettbewerb verringern können.

Zusammenfassung von Einzelladungen

Schließlich werden noch Vereinbarungen über die Zusammenfassung von Einzelladungen vom Kartellverbot ausgenommen.

Einzelladungen werden in der Regeln von Spediteuren in einer Sammelladung zusammengefaßt. Dazu bedarf es keiner wettbewerbsbeschränkenden Absprachen. Deshalb wäre eine inhaltliche Klärung durch die Kommission notwendig, bevor ein solcher Ausnahmetatbestand erörtert werden kann. Bis dahin sollte das allgemeine Kartellverbot gelten.

Ergebnis: Eingeschränkte Sicherstellung der Handlungsfreiheit

Das Bemühen der Kommission, den Fluggesellschaften über die Gewährleistung von Handlungsspielräumen zur Gestaltung der Flugleistungen und des Preises die Anpassung an die Marktbedingungen zu erleichtern, was für die gesamte Volkswirtschaft von Nutzen ist, wird durch einige der vorgeschlagenen Legalausnahmen in seiner Wirkung eingeschränkt. Deshalb sollten

diese Tatbestände dem Kartellverbot unterzogen werden, um möglicherweise dadurch begünstigte oder gar angeregte Beschränkungen des Wettbewerbs zwischen den am Markt tätigen Luftfahrtunternehmen zu verhindern.

III. Möglichkeiten zum Marktzutritt

Von potentiellen Anbietern sind besonders wichtige wettbewerbliche Wirkungen im Luftverkehrsmarkt zu erwarten. Aus diesem Grunde sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen so gestaltet werden, daß aus ihnen kein Hindernis für freien Marktzutritt entsteht¹⁾.

Der Verordnungsentwurf der EG-Kommission befaßt sich ausschließlich mit den Wettbewerbsbeziehungen zwischen dem am Markt tätigen Fluggesellschaften. Er ist deshalb auch auf das heutige System des bilateral geregelten Luftverkehrs anwendbar, das aber, wie gezeigt, potentiellen Wettbewerb insbesondere im Linienverkehr ausschaltet. Der Entwurf ist deshalb nicht geeignet, diesen Mangel zu beseitigen. Unterdrücken aber die Nationalstaaten die Entfaltung pleiopolistischer Konkurrenz²⁾ weiterhin dadurch, daß sie lediglich die nationalen Linienverkehrsgesellschaften den Luftverkehrsabkommen gemäß für den Linienverkehr benennen, so kann um so eher erwartet werden, daß Gewinne nicht aufgrund von Leistungsfähigkeit, sondern wegen bestimmter Marktstellungen entstehen, die begrenzte Zahl von Anbietern Kartellabsprachen erleichtert und insgesamt weniger Wahlmöglichkeiten für den Verbraucher bereitgestellt werden.

1) Gerade beim Bestehen von Ausnahmeregelungen vom Kartellverbot werden durch die möglicherweise entstehenden Marktstellungsgewinne neue Wettbewerber angelockt, die ein Verkrusten des Marktes verhindern können.

2) Vgl. Machlup, Fritz, Volkswirtschaftliche Scheinverluste beim Zustrom neuer Wettbewerber, in: Ordo 4, München 1963, S. 115.

IV. Zum Geltungsbereich des Verordnungsentwurfes

Weder den Erläuterungen zum Entwurf noch den Artikeln selbst sind Hinweise über den räumlichen Geltungsbereich der Verordnung zu entnehmen. Daraus kann der Schluß gezogen werden, daß Kartellabsprachen allen Fluggesellschaften der EG-Mitgliedstaaten untersagt sind.

Eine derartige Bestimmung ist mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Staaten, die nicht den Europäischen Gemeinschaften angehören und ihren Luftverkehr anders als durch marktwirtschaftliche Ordnung zu regeln wünschen, werden ihre ordnungspolitischen Vorstellungen auch auf ihre Flugverbindungen zu EG-Orten angewendet wissen wollen. Wahrscheinlich werden Kompromißlösungen gefunden werden. Diese führen aber dazu, daß solche internationalen Flüge unter anderen Rahmenbedingungen stattfinden als die innerhalb des EG-Bereiches. Die Fluggesellschaften, die auf solchen Routen tätig sind, können möglicherweise auf Marktstellungsgewinne hoffen. Gestatten die Vertragsstaaten nur eine begrenzte Zahl an Benennungen für den Linienverkehr - Charterverkehr kann sogar ganz untersagt werden -, so bahnt sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaften das Problem an, für die Zuteilung von Flugrechten an die einzelnen Luftverkehrsgesellschaften ein geeignetes Verfahren zu entwickeln. In die Wettbewerbsregeln sollten dazu geeignete Bestimmungen aufgenommen werden.

V. Zur zeitlichen Dimension des Verordnungsentwurfes

Der Verordnungsentwurf enthält keinerlei zeitliche Übergangsregelungen. Er kann somit als Endstufe zeitlich aufeinanderfolgender Liberalisierungsschritte angesehen werden, die letztendlich zu einem möglichst weitgehenden Abbau von Wett-

bewerbsbeschränkungen führen sollen. Dieses Grundvorhaben wird jedoch durch zu rasche Änderungen der bestehenden Ordnung vermutlich gefährdet.

Die gegenwärtig am Markt bestehenden Überkapazitäten - von den Fluggesellschaften noch unter anderen Bedingungskonstellationen aufgebaut - lassen erwarten, daß der bisher latent geführte Preiswettbewerb noch verschärft wird, sobald von staatlicher Seite die Preisvorschriften aufgehoben werden. Dies ließe auf einen beschleunigten Abbau der Überkapazität hoffen. Doch obwohl dies gesamtwirtschaftlich sinnvoll wäre, kann aus realistischer Sicht nicht darauf gesetzt werden, daß die Fehlinvestitionen der Vergangenheit durch Stillegung oder gar Verschrottung von Flugzeugen berichtigt werden. Vielmehr ist zu befürchten, daß die unter Preisdruck in Not geratenen nationalen Liniengesellschaften durch staatliche Beihilfen unterstützt werden. Dies ist, soweit es wirtschaftlich gesunde, doch in Liquiditätsengpässe geratene Luftverkehrsunternehmen anbelangt, nicht einmal zu verurteilen¹⁾.

Zeitlich abgestuftes Vorgehen erscheint deswegen von Vorteil, weil: (1) die aus der Vergangenheit herrührenden Fehlinvestitionen mit dem Ende der technischen Nutzungsdauer ohnehin vom Markt genommen werden, (2) die Vorstände der Luftverkehrsgesellschaften in der Zwischenzeit zu einem unter Wettbewerbsbedingungen zweckmäßigen einzelwirtschaftlichen Verhalten finden können, (3) dadurch die Möglichkeit von Fehlentscheidungen, die eventuell Arbeitsplätze gefährden, abnimmt und (4) unter Umständen ohnehin eintretende Beschäftigungswirkungen im Luftverkehrsbereich abgemildert werden, wodurch sich der politische Druck auf die Regierungen zur Zahlung von Subventionen vermindert.

1) Allerdings sollten auch diese Subventionen lediglich in einer Übergangsphase gewährt werden.

B. Der Verordnungsentwurf zur Genehmigung interregionalen Linienluftverkehrs

I. Die Ziele des Verordnungsentwurfes

In den Erläuterungen zu ihrem Entwurf bringt die Kommission ihren Willen zum Ausdruck, den Marktzugang zu den die Hauptstrecken ergänzenden interregionalen Flugverbindungen durch raschere Genehmigungsverfahren und objektive Genehmigungskriterien zu erleichtern¹⁾. Den Hauptstrecken sollen durch diese Regelung keine größeren Verkehrsverluste zugefügt werden. Allerdings äußert die Kommission selbst Zweifel ob ein derartiger Schutz der die Hauptstrecken bedienenden nationalen Luftverkehrsgesellschaften auch vom Gemeinschaftsstandpunkt her sinnvoll ist²⁾. Die Auswertung verschiedener Luftverkehrsstudien³⁾ veranlaßt die Kommission zu der Annahme, daß trotz der dargelegten Einschränkung hinreichende Nachfrage nach Luftverkehrsdiensten zwischen den kleineren Flughäfen besteht⁴⁾. Daher lassen sich mit der Genehmigung interregionaler Luftverkehrsrouten wegen des Übergangs von indirekten zu direkten Flugverbindungen und der somit möglich gewordenen Entlastung der Hauptverkehrsflughäfen deren Kapazitätsengpässe abbauen. Gleichzeitig werden die Kapazitäten der anderen Flughäfen besser ausgelastet⁵⁾. Der Verordnungsentwurf wird auch durch die Erwartung motiviert, "die vorgeschlagene Regelung würde eine unschätzbare Gelegenheit bieten, die Auswirkungen eines stärkeren Wettbewerbs im Luftverkehr zu testen,

1) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Interregionaler Linienluftverkehr, a.a.O., S. 3.

2) Vgl. ebenda, S. 4.

3) Vgl. beispielsweise European Civil Aviation Conference, Report on Intra-European Air Services, Paris 1978, S. 33.

4) Vgl. hierzu die auf S. 117 in Fn. 2) angeführten Artikel über die Tätigkeit kleinerer Luftverkehrsgesellschaften.

5) Vgl. Klesse, Hans-Jürgen, Bestehende Kapazitäten besser nutzen, in: DVZ Nr. 2 vom 6. 1. 1981, S. 7.

wenn auf dem Gebiet der Neuerungen, des Zugangs zum Markt und der Preisgestaltung ein größerer Spielraum gewährt wird"¹⁾.

Bevor die Auswirkungen der Bestimmungen auf die unternehmerische Gestaltungsfreiheit und die Ermöglichung des Marktzutritts untersucht werden, ist der räumliche Geltungsbereich des Verordnungsentwurfes zu erörtern. Die Ergebnisse dieser Analyse sind nämlich für weitere Diskussionen von Bedeutung.

II. Inhalt und Geltungsbereich interregionalen Linienluftverkehrs

Unter interregionalem Linienluftverkehr werden "Flugverbindungen zwischen Flughäfen der Klassen 1 und 3, 2 und 2, 2 und 3 sowie 3 und 3" verstanden²⁾. Diese Flugrouten stellen auch den Geltungsbereich der Verordnung dar.

Aus Tabelle VII läßt sich die von der Kommission vorgesehene Einteilung in die einzelnen Flughafenklassen ersehen. Die Klassifikation wird derart vorgenommen, daß die ihrer Größe nach geordneten internationalen Flughäfen eines Landes so lange der Klasse 1 zugeordnet werden, bis auf sie mindestens 60 % des internationalen Luftverkehrs entfallen. Die weiteren internationalen Flughäfen werden so lange in die Klasse 2 eingereiht, bis insgesamt mindestens 90 % den beiden ersten Klassen zugewiesen sind. Die restlichen Flughäfen gehören der dritten Kategorie an³⁾.

-
- 1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Interregionaler Linienluftverkehr, a.a.O., S. 18.
 - 2) Geregelt in Art. 2, b) des Verordnungsentwurfes. Mitunter wird unter regionalem Luftverkehr auch der gesamte kontinentale Luftverkehr in Europa verstanden. Vgl. hierzu Predöhl, Andreas, Verkehrspolitik, a.a.O., S. 140.
 - 3) Zu diesem Verfahren vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Interregionaler Luftverkehr, a.a.O., S. 5 f.

Tabelle VII: Klassifikation der Flughäfen

Land	Flughafen	Flughafenklasse
<u>Belgien</u>	Bruxelles Zaventem	1
<u>Dänemark</u>	Kopenhagen-Kastrup	1
<u>Frankreich</u>	Paris-C.D.C.	1
	Paris-Orly	1
	Paris-Bourget	1
	Marseille-Marignane	2
	Nice-Côte d'Azur	2
	Lyon-Satolas	2
	Bale-Mulhouse	2
<u>Bundesrepublik Deutschland</u>	Frankfurt/Main	1
	Düsseldorf	1
	München	2
	Hamburg	2
	Stuttgart	2
	Köln/Bonn	2
<u>Griechenland</u>	Athinai	1
	Thessaloniki	2
<u>Irland</u>	Dublin	1
	Shannon	2
<u>Italien</u>	Roma Fiumicino	1
	Roma-Ciampino	1
	Milano-Linate	1
	Milano-Malpensa	1
	Napoli Capodichino	2
	Venezia Tesserà	2
	Rimini	2
	Catania Fontanarossa	2
<u>Luxemburg</u>	Luxemburg	1
<u>Niederlande</u>	Amsterdam-Schiphol	1
<u>Großbritannien</u>	London-Heathrow	1
	London-Gatwick	1
	Manchester	2
	Luton	2
	Birmingham	2
	Glasgow	2
<u>Alle übrigen Flughäfen:</u>		3

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag einer Verordnung (EWG) über die Genehmigung des interregionalen Linienluftverkehrs, a.a.O., S. 37 f.

Zunächst einmal erscheint das Ausklammern der Verbindungen zwischen den Flughäfen der 1. und 2. Kategorie weitgehend unbegründet. Möglicherweise soll damit Absaugverkehr¹⁾ verhindert werden. In diesem Fall müßte jedoch der gesamte die Hauptflughäfen berührende Luftverkehr ausgenommen werden. Außerdem sind auch Flughäfen der 2. Klasse Ausgangspunkte von Fernflugverkehr²⁾, dürften folglich aus demselben Grund nicht unter den nicht schutzbedürftigen interregionalen Luftverkehr fallen. Damit wäre aber sein Geltungsbereich dermaßen eingeschränkt, daß das Ziel, den europäischen Luftverkehrsbenutzern ergänzende Flugverbindungen unter Wettbewerbsverhältnissen zur Verfügung zu stellen, nur noch in geringem Ausmaß erreichbar wäre. Es erscheint deswegen angebracht, nur die Verbindungen zwischen den Hauptflughäfen auszuschließen.

Die Anwendung des oben dargelegten Verfahrens auf die bundesrepublikanischen Flughäfen zeigt allerdings, zu welchen zweifelhaften Ergebnissen ein zu starres Vorgehen führt. In Tabelle VIII sind die Zahlen der Flughafenbenutzer im internationalen Personenverkehr aufgeführt.

-
- 1) Unter Absaugverkehr sind die Zubringerdienste von ausländischen Nebenflugplätzen zu verstehen, die Fluggesellschaften betreiben, um die dortige Nachfrage nach interkontinentalverkehr von den heimischen Liniengesellschaften wegzulocken und auf den Hauptflughäfen des eigenen Landes selbst zu bedienen.
 - 2) Die Lufthansa fliegt beispielsweise nach dem vom 1. Juli bis zum 31. Oktober 1981 gültigen Fahrplan von Hamburg und München direkt nach New York, weiterhin von Hamburg nach Tokio.

Tabelle VIII: Internationaler Personenluftverkehr in
der Bundesrepublik Deutschland, 1979

Flughafen	Zusteiger	Aussteiger	Insgesamt
Hamburg	948 320	957 478	1 905 798
Hannover	482 567	500 079	982 646
Bremen	110 679	109 795	210 474
Düsseldorf	2 457 747	2 457 984	4 915 731
Köln/Bonn	472 721	500 830	973 552
Frankfurt	5 718 929	5 882 772	11 601 701
Stuttgart	755 168	771 385	1 326 553
Nürnberg	83 820	92 322	176 142
München	1 599 058	1 622 507	3 621 565
Berlin	481 519	476 982	958 501
Saarbrücken	39 042	38 614	77 656
Zusammen:	13 149 570	13 410 748	26 560 318

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 6, 1979

Frankfurt und Düsseldorf gehören nach den angegebenen Kriterien in die Klasse 1. Würde dann weiter dem vorgeschlagenen Verfahren gemäß vorgegangen, wären München, Hamburg, Stuttgart und Hannover der Kategorie 2 zuzuordnen. Die Flughäfen Köln und Berlin entfallen danach in die Kategorie 3, obwohl auf ihnen fast genausoviele Personen abgefertigt werden wie in Hannover. In Stuttgart dagegen steigen erheblich mehr -

ungefähr 55 % - Fluggäste ein und aus. Diese beiden Tatbestände zusammen lassen es geboten erscheinen, Hannover der 3. Kategorie zuzuordnen, selbst wenn auf die Flughäfen der beiden ersten Klassen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland dadurch nur etwa 87 % des internationalen Luftverkehrsaufkommens entfallen. Die zu schematische Einteilung könnte durch die folgende Regel verbessert werden: Flughäfen, die sich in der Zahl der Personenabfertigungen nur um 10 % unterscheiden, werden nicht in verschiedene Klassen eingeordnet.

Eine weitere Schwäche des Vorschlags liegt darin, daß nicht zwischen Personen- und Frachtverkehr unterschieden wird. Im Frachtbereich wäre, wie der folgenden Tabelle zu entnehmen ist, nur Frankfurt der Klasse 1 zuzuordnen.

Tabelle IX: Internationaler Frachtluftverkehr in der Bundesrepublik Deutschland, 1979

Flughafen	Einladung	Ausladung	Insgesamt
Hamburg	9 225,2	17 256,1	26 481,3
Hannover	4 866,2	4 868,8	9 735,0
Bremen	1 311,9	2 878,0	4 189,9
Düsseldorf	17 410,5	20 540,2	37 950,7
Köln/Bonn	35 661,3	35 497,4	71 058,7
Frankfurt	302 545,5	292 967,2	615 512,7
Stuttgart	8 398,5	11 015,0	19 413,5
Nürnberg	1 686,2	3 898,8	5 585,0
München	12 388,1	16 093,7	28 481,8
Berlin	3 787,7	7 905,8	10 693,5
Saarbrücken	23,7	148,9	172,6
Zusammen:	397 304,9	413 069,8	810 374,7

Eindeutig in die Kategorie 2 entfielen nur Köln und Düsseldorf. Nach der 90 %-Klausel wäre auch München noch hierunter zu fassen, Hamburg dagegen auszuschließen, obwohl beiden Flughäfen weitgehend die gleiche Bedeutung zukommt. Auch im Frachtverkehr verspricht die oben angeführte Zusatzregelung eine verbesserte Einteilung. Insgesamt ergäbe sich aber eine vom Personenluftverkehr verschiedene Klasseneinteilung. Deswegen könnte weiterhin die Trennung beider Bereiche ins Auge gefaßt werden.

III. Zur Entscheidungsfreiheit über betriebliche Aktionsparameter

Kapazitätsbeschränkungen und Mindestentfernung

In Artikel 1 wird die Kapazität des eingesetzten Fluggerätes reglementiert. Interregionaler Verkehr darf nur mit solchen Flugzeugen durchgeführt werden, die höchstens über 130 Sitzplätze verfügen und nicht mehr als 55 Tonnen Startgewicht aufnehmen können. Diese Beschränkungen wurden von Dr. Erdmenger aus der Generaldirektion Verkehr der EG-Kommission auf einem öffentlichen Luftverkehrsforum¹⁾ damit begründet, daß sie Absaugverkehr vermindern sollen.

Diese Kapazitätsgrenze erscheint aber weitgehend ungeeignet, den vorgesehenen Zweck zu erfüllen. Da die Fluggäste nicht nach ihrem Zielort unterschieden werden, läßt sich auch kein Absaugverkehr bestimmen und dann verhindern. Im Extremfall wird sogar die Sogwirkung unvermindert andauern, während die

1) So vorgetragen auf dem Verkehrswissenschaftlichen Forum "Entwicklungsmöglichkeiten und Restriktionen im Luftverkehr" am 14. 5. 1981 in Köln/Wahn.

wirkliche Nachfrage nach Interregionalverbindungen nicht bedient wird¹⁾.

Weiterhin wird in Artikel 1 der Betrieb von Flugstrecken mit einer Entfernung unter 200 Kilometern nur vorgesehen, wenn dadurch natürliche Hindernisse wie Meere und Gebirge überwunden werden. Diese Einschränkung wird mit energiepolitischen Überlegungen begründet²⁾. Die Kommission hat anhand von Treibstoffkostenanalysen den Vorteil des Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern beim Einsparen von Treibstoff geprüft. Danach sieht sie die Entfernung von 200 Kilometern als Schwelle an, ab der Luftverkehr einen höheren Energiewirkungsgrad erreicht³⁾.

Auf die Problematik der mit dieser Berechnung verbundenen Annahmen sei hier nicht einmal eingegangen. Bedenken sind noch aus einem ganz anderen Grund angebracht: Mit den oben angeführten Zielen interregionalen Linienverkehrs ist es durchaus vereinbar, Flüge über kürzere Distanzen zuzulassen. Solche Flugleistungsangebote werden erfolgen, wenn ein Flugunternehmen die potentielle Nachfrage für ausreichend groß hält. Dann sollte auch das Ziel der Energieeinsparung nicht zur Ablehnung führen, weil dadurch willkürlich eine kleine Verbrauchergruppe diskriminiert wird.

Es ließe sich noch argumentieren, daß der Luftverkehr erst auf größeren Strecken wegen der dann erzielbaren Beförderungszeitgewinne gegenüber Eisenbahn- und Straßenverkehr konkurrenzfähig wird.

1) Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag, Stellungnahme zum Vorschlag einer Verordnung des Rates über die Genehmigung des interregionalen Linienluftverkehrs, Bonn 1981, S. 4.

2) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Interregionaler Linienluftverkehr, S. 18.

3) Vgl. ebenda, S. 14 ff.

Allerdings läßt sich auch so keine Mindestentfernung begründen. Erstens ist eine bestimmte Streckenlänge zu pauschal und darüber hinaus wird unter Wettbewerbsbedingungen längerfristig ohnehin nur eine konkurrenzfähige Flugverbindung angeboten.

Beide Bestimmungen engen die Handlungsfreiheit der Anbieter und die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher beträchtlich ein. Da sie als Mittel für die vorgetragenen Ziele wenig geeignet beziehungsweise mit diskriminierenden Nebenwirkungen behaftet sind, sollten sie nicht in die Verordnung aufgenommen werden.

Ausgeschlossene Flugrouten

Grundsätzlich kann die Genehmigung für eine Fluglinie um eine Flugfortführung über den Zielort hinaus erweitert werden. Genau besehen handelt es sich hierbei um einen zusätzlichen Flugdienst. Das betreffende Unternehmen bietet beispielsweise nicht nur den Flug von München nach Lyon, sondern auch die Strecke von Lyon nach Brüssel an.

Diese Streckenfortführung ist nach Artikel 5 Absatz 1 dann ausgeschlossen, wenn das zweite Ziel im selben Staat liegt wie das erste, es sich also um eine Beförderung innerhalb eines Mitgliedstaates durch ausländische Fluggesellschaften handelt. Mit dieser Bestimmung wird eine vor Wettbewerb geschützte Zone für die heimischen Flugunternehmen geschaffen. Dies steht im Gegensatz zur Gewährung freien Dienstleistungsverkehrs, der als allgemeiner Grundsatz durch den EWG-Vertrag zugesichert wird. Nach herrschender Meinung gilt diese allgemeine Bestimmung zwar nicht für Unternehmen der Luftfahrt¹⁾. Wird aber das System des interregionalen Luftver-

1) Vgl. Erdmenger, Jürgen, 'Die Anwendung des EWG-Vertrages auf Seeschifffahrt und Luftfahrt, Hamburg 1962, S. 117.

verkehrs auch als ein Test für eine wettbewerbliche Ordnung angesehen, so sollte sich der nach Artikel 84,2 des EWG-Vertrages für diese Entscheidung zuständige Europäische Rat auch dazu durchringen, in dem begrenzten Bereich volle Wettbewerbsfreiheit zu erlauben. Die Mitgliedstaaten werden vielleicht dem erforderlichen Verzicht auf die Ausübung von Souveränitätsrechten nicht zustimmen. Zwischen dem Fortbestand von Staatshoheit im Luftraum und dem von größerer Wettbewerbsfreiheit zu erwartenden ökonomischen Vorteil muß dann politisch entschieden werden.

Das in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung ausgesprochene Verbot, einen Streckenanschluß über einen Flughafen der Klasse 1 hinaus zu betreiben, soll wohl - ohne daß dies ausdrücklich erwähnt wird - den Absaugverkehr einschränken. Da aber ohnehin nicht erlaubt ist, Flugdienste zwischen Hauptflughäfen zu veranstalten und nach Nebenflughäfen kein Flugaufkommen abgesogen wird¹⁾, darf diese Regelung als wenig sinnvoll beurteilt werden. Sie dürfte für die grundsätzlichen Ziele der Verordnung entbehrlich sein.

Tarifvorschriften

In Artikel 7 Abschnitt 2 wird eine Genehmigung interregionalen Flugverkehrs davon abhängig gemacht, ob die vorgeschlagenen Tarife bestimmten Anforderungen entsprechen. In Artikel 8 werden diese Anforderungen präzisiert:

(1) Die Tarife sollen "in einem angebrachten Verhältnis zu den Betriebskosten ... stehen und gleichzeitig eine angemessene Kapitalverzinsung erlauben".

1) Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag, Stellungnahme, a.a.O., S. 7.

Entsprechende Nachprüfungen dürften aber nahezu unmöglich sein. Die verschiedenen Kostenrechnungsverfahren lassen keine eindeutige Verteilung der Gemeinkosten zu¹⁾. Bei neu eingeführten Flugdiensten muß außerdem mit höheren Anlaufkosten gerechnet werden. Die Erträge hängen nicht nur von den Preisen, sondern auch von der Anzahl der verkauften Flüge ab. Die Absatzmenge dürfte aber im voraus wohl schwer abzuschätzen sein und unterliegt außerdem zeitlichen Schwankungen, die zu nicht repräsentativen und daher irreleitenden Nachkalkulationen führen können. Lassen sich aber weder Erträge noch Kosten hinreichend genau ermitteln, wird auch der Beurteilung einer angemessenen Kapitalverzinsung die Grundlage entzogen. Damit läßt sich diese Anforderung nicht erfüllen; sie sollte aus der Verordnung gestrichen werden.

(2) Die Tarife sollen "nicht den Charakter von Dumpingtarifen haben". Nach der Definition in Artikel VI des GATT-Abkommens läge Dumping vor, wenn die Flugleistungen im Ausland zu einem Preis angeboten würden, der nicht die Produktionskosten zuzüglich eines normalen Gewinnzuschlags deckt.

Die Schwierigkeiten, die Kosten eindeutig zu ermitteln, wurden oben dargelegt. Weiter gibt es sehr unterschiedliche Ansichten darüber, was als normaler Gewinnzuschlag anzusehen ist. Deshalb lassen sich Dumping-Preise nicht zweifelsfrei identifizieren. Auch diese Anforderung ist unerfüllbar und sollte daher entfallen.

Mittels dieser Vorschriften wird angestrebt, die "Eingliederung dieser Verkehre in ein größeres Verkehrsnetz zu verhindern, bei dem die Langstreckeninteressen der Luftverkehrsunternehmen zu einer Subventionierung des Interregionalverkehrs führen könnten, um diesen Verkehr für ihren eigenen Flugbetrieb an sich zu ziehen."²⁾

1) Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag, Stellungnahme, a.a.O., S. 9.

2) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Interregionaler Linienluftverkehr, a.a.O., S. 23.

Soll im interkontinentalen Linienverkehr Wettbewerb über Zubringerflüge unterbunden werden, so geraten die Zulassungsbehörden bei der Genehmigung von interregionalen Flugdiensten in einen Interessenkonflikt, weil mit der letzteren Verkehrsart außerdem beabsichtigt ist, die Wettbewerbswirkungen in der Luftfahrt zu testen und gemäß Anforderung (3) zusätzliches Lufttransportaufkommen zu erschließen. Die Luftverkehrsbenutzer, denen an unmittelbar innereuropäischer Beförderung gelegen ist, können nicht von jenen getrennt werden, die einen anschließenden Interkontinentalflug beabsichtigen. Gelingt aber eine solche Differenzierung nicht, besteht die Gefahr, daß bei gegebener Möglichkeit freier Preisfestsetzung die Luftverkehrsgesellschaften nicht nur in den Wettbewerb um interregionale, sondern auch um interkontinentale Beförderung treten. Andererseits gelingt es nur dann, die Ergebnisse von Wettbewerbsfreiheit im Luftverkehr zu prüfen, wenn auch tatsächlich diese Freiheit garantiert ist. Dies setzt aber freie Preisgestaltung voraus.

In welcher Weise könnte sie sich auf das Verhalten der Luftverkehrsgesellschaften auswirken, welche gesamtwirtschaftliche Beurteilung erscheint geboten? Mit großer Sicherheit kann erwartet werden, daß die nationalen Liniengesellschaften versuchen, über niedrige Preise auf Strecken zwischen Nebenflughäfen im Ausland und Hauptflughäfen im Inland ausländisches Verkehrsaufkommen für Fernflüge an sich zu ziehen. Flugleistungsangebote zu Unterkostenpreisen können nicht ausgeschlossen werden.

Allerdings sind hier auch bestimmte Grenzen gesetzt. Negative Streckenbeiträge des Zubringerverkehrs zum Gesamtergebnis sind nur sinnvoll, wenn sie auf den anschließenden Fernflügen überkompensiert werden. Je niedriger die Preise gesetzt werden, um so geringer wird der zu erwartende Gesamtgewinn. Zudem erschließen niedrigere Preise tendenziell zusätzliches Luftverkehrsaufkommen möglicherweise nur für interregionale

Flugverbindungen. Dadurch entstehende Zusatzverluste müssen dann ebenfalls im Interkontinentalverkehr ausgeglichen werden. Die Möglichkeit von Unterkostenpreisen darf also keineswegs überschätzt werden.

Trotzdem läßt sich eine teilweise Abwanderung der Nachfrage nach Fernflugverkehr auf ausländische Flughäfen nicht ausschließen. Sie tritt besonders dann ein, wenn die staatlichen und privaten Reglementierungen des nicht interregionalen Luftverkehrsmarktes illegal umgangen werden. Auf geheimen Wettbewerb im Fernflugverkehr zurückzuführende Nachfragebewegungen dürfen aber nicht einem liberalisierten Interregionalverkehr angelastet werden.

Da die Wettbewerbswirkungen im Luftverkehr am besten bei freier Preisfestsetzung getestet werden können, spricht sehr vieles für den Verzicht auf die Anforderungen (1) und (2). Ein geringerer Erfolg in dem Bestreben, den Hauptstrecken ihr Fluggastaufkommen zu erhalten, sollte dafür in Kauf genommen werden. Dies muß keineswegs zum Nachteil der Luftverkehrsgesellschaften gereichen, da niedrigere Preise ihre Wettbewerbsstellung gegenüber den Bodenverkehrsträgern verbessern.

Weiterhin bietet sich die Möglichkeit zur Konfliktvermeidung an. Werden alle Flugverbindungen, die Verkehrsflughäfen der Klasse 1 berühren, dem Geltungsbereich der Verordnung entzogen, so wird auch eine Sogwirkung ausbleiben. Aus der ECAC-Studie¹⁾ geht allerdings hervor, daß bei Aussparen der Hauptflughäfen ungefähr 50 % der erwarteten Strecken nicht mehr unter den interregionalen Luftverkehr fallen, obwohl hinreichende Nachfrage nach den entsprechenden Flugrouten anzunehmen ist. Ein derartig eingeschränkter Geltungsbereich der Verordnung vermeidet die abgesteckte Konfliktlage zwar ordnungs-

1) Vgl. European Civil Aviation Conference, Intra-European Air Services, a.a.O.,-S. 33.

gerechter als Tarifgenehmigungen, da er immerhin unternehmerische Handlungsfreiheit erlaubt. Dennoch ist ein derartiges Vorgehen skeptisch zu betrachten, da nur noch ein ganz geringer Teil des Luftverkehrs erfaßt wird. Die Ziele, Wettbewerbswirkungen zu testen und den Verbrauchern ein ausgedehnteres Luftverkehrssystem anzubieten, werden stark beeinträchtigt.

(3) Die Tarife sollen "den Anforderungen der verschiedenen Verkehrsnutzergruppen entsprechen und die Steigerung der Nachfrage durch neue Verkehrsnutzergruppen begünstigen".

Gerade die Anpassung der Angebotsbedingungen an die Nachfragewünsche braucht keineswegs per Dekret gefordert zu werden, sondern kann in besonderem Maße von einem funktionsfähigen Wettbewerb erwartet werden. Diese Anforderung sollte deswegen - weil überflüssig - gestrichen werden.

(4) Die Tarife sollen "nur aufgrund der Flugstrecke festgesetzt werden, wobei die Umsteigemöglichkeit an einem Zwischenlandeort getrennt berechnet wird". Mit dieser Forderung beabsichtigt die EG-Kommission eine innerbetriebliche Subventionierung einzudämmen¹⁾.

Festsetzung aufgrund der Flugstrecke kann nur so gedeutet werden, daß ein festes Preis-Kosten-Verhältnis einzuhalten ist. Bisher wurde bereits wiederholt erörtert, weshalb eine Ausrichtung an den Kosten zu gewisser Willkür führen wird, also gar nicht zweifelsfrei vorzunehmen ist. Zudem wird der Angebotspreis im allgemeinen an die Marktlage angepaßt, unter Umständen bei erheblicher Abweichung von der Kostenlage. Gerade mit Preisänderungen verfügt der Unternehmer über eine

1) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Interregionaler Linienluftverkehr, a.a.O., S. 26.

kurzfristige Anpassungsmöglichkeit bei ungleichgewichtigen Marktsituationen. Er sollte darin nicht durch Tarifvorschriften oder Tarifyanforderungen eingeengt werden, wenn Wettbewerbsfreiheit angestrebt wird.

Weiterhin ist die innerbetriebliche Subventionierung, mit anderen Worten Mischkalkulation, sehr differenziert zu beurteilen. Im heutigen System eines regulierten Luftverkehrsmarktes setzt sie das IATA-Kartell als Ganzes in die Lage, monopolistische Preisdifferenzierung zu betreiben und damit die Nachfrager zu schädigen. Besteht Wettbewerb und hat der Nachfrager Wahlmöglichkeiten, so wird eine Luftverkehrsgesellschaft unter Konkurrenzdruck daran gehindert, monopolistische Ausbeutung zu betreiben. Denn es besteht die Chance, daß - gerade wenn wegen erleichtertem Marktzutritt die Zahl der Anbieter tendenziell zunimmt, weil gute Gewinnchancen nämlich neue Anbieter auf den Markt locken - die oligopolistische Preisstarrheit aufgebrochen wird, besonders auf Märkten mit hohen Preisen und Gewinnen. Im interregionalen Luftverkehr sollte insofern aus wettbewerblicher Sicht nichts gegen innerbetriebliche Subventionierung einzuwenden sein.

Das Umsteigen an einem Zwischenlandeort darf von den Luftverkehrsgesellschaften ohne weiteres in Rechnung gestellt werden, obwohl nicht ersichtlich ist, inwieweit er zu Kosten führt. Letztlich wird der Markt entscheiden, ob sich ein entsprechender Angebotspreis realisieren läßt.

Ergebnis: Eingeschränkte Entscheidungsfreiheit

Die Regelungen über Kapazitätsbegrenzungen, Mindestentfernungen und Transportarten sowie die gestellten Tarifyanforderungen schränken die unternehmerische Gestaltungsfreiheit der Aktionsparameter noch sehr stark ein, obwohl Wettbewerbsprozesse und der Test ihrer Wirkungen ausdrücklich angestrebt werden. Diese Reglementierungen können entfallen, ohne daß

unerwünschte Nebenwirkungen im Sinne der angestrebten Ziele zu befürchten wären.

Es erscheint andererseits angezeigt, alle wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des EWG-Vertrags expressis verbis in die Verordnung aufzunehmen, um auch private Wettbewerbsbeschränkungen auszuschließen.

IV. Möglichkeiten zum Marktzutritt

Der Kommissions-Entwurf mißt der Wettbewerbswirkung potentieller Anbieter große Bedeutung zu und versucht deshalb, die Marktzutrittsschranken gering zu halten sowie objektive Genehmigungskriterien zu entwickeln¹⁾. Anträge auf Fluggenehmigung müssen an den Eintragsungsstaat gerichtet werden. Darunter wird der Staat verstanden, in dem das Luftverkehrsunternehmen zu gewerblichen Zwecken gegründet worden ist²⁾. In Artikel 3 sind die Genehmigungspflicht für den interregionalen Luftverkehr, aber auch das Recht auf Genehmigung bei vorschriftsgemäßen Flugverkehren geregelt. Mit der Genehmigung nach bestimmten Kriterien sind der Eintragsungsstaat und die anderen von der geplanten Fluglinie betroffenen Staaten betraut.

Genehmigungskriterien des Eintragsungsstaates

Der interregionale Linienverkehr muß nach Artikel 4 Absatz 1 vom Eintragsungsstaat ausgehen. Die Kommission beabsichtigt wohl, der Verordnung die Prinzipien der Ursprungslandregel

1) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Interregionaler Linienluftverkehr, a.a.O., S. 3.

2) Geregelt in Art. 2, d) des Verordnungsentwurfes.

zugrunde zu legen¹⁾. Damit kommt dem Eintragungsstaat eine vorrangige Prüfungspflicht zu. Diese bezieht sich zunächst auf die Einhaltung der Vorschriften über die genehmigten Flugstrecken, die Mindestentfernung und die Kapazitätsbegrenzung sowie die technische Leistungsfähigkeit des Luftverkehrsunternehmens²⁾, um die Sicherheit im Luftverkehr zu gewährleisten. Diese Maßnahmen sollen die Einhaltung der Rahmenbedingungen gewährleisten.

Außerdem wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit geprüft, um "die tatsächliche längerfristige Stärke eines Luftverkehrsunternehmens zu beurteilen."³⁾ Dies stellt eine Marktzutrittschranke dar, die in anderen Branchen nicht existiert. Gemäß deutschem Luftrecht ist ein Unternehmen allerdings ebenfalls verpflichtet, den Nachweis wirtschaftlicher Leistungskraft zu erbringen⁴⁾. Nach Auskunft des Bundesverkehrsministeriums dient eine solche Vorschrift der Sicherheit und der Kontinuität des Linienverkehrsangebotes. Um der Bedienungspflicht nachkommen zu können, muß eine Luftverkehrsgesellschaft für den Fall vorübergehenden Nachfragerückgangs über Liquiditätsreserven verfügen. Von einem wirtschaftlich starken Unternehmen wird eine tendenziell bessere Einhaltung der Sicherheitsvorschriften erwartet. Dieser letzte Zusammenhang erscheint zwar recht lose, wird aber durch die Analysen der Abstürze von DC-10-Maschinen untermauert. Es ergab sich, daß die Triebwerke nicht vorschriftsgemäß befestigt waren, was auf eine durch Kostendruck bewirkte zu schnelle Wartung zurückgeführt wird.

1) Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag, Stellungnahme, a.a.O., S. 6.

2) Geregelt in Art. 6, 3 des Verordnungsentwurfes.

3) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Interregionaler Linienluftverkehr, a.a.O., S. 21.

4) Geregelt in § 61, (1), 6. Der Luftverkehrs-Zulassungsordnung, in: BGBl III 1964, S. 96.

Obwohl diese Begründungen schlüssig erscheinen, dürfen doch zwei andere Gesichtspunkte nicht außer acht gelassen werden. Die von der Kommission vorgeschlagenen Indikatoren Kapitalverzinsung, Reingewinn vor Steuerabzug, Produktivität, Bilanz und Liquiditätsbilanz¹⁾ vermitteln zwar einen einigermaßen genauen Eindruck von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sind aber alle vergangenheitsbezogen. Liquidität und technische Sicherheit in der Zukunft vermögen sie nur sehr vage zu gewährleisten. Diese hängen letztlich von der künftigen Ertragsentwicklung ab. Deswegen können Anbieter ungerechtfertigt vom Markt ferngehalten werden. Ein neu gegründetes Unternehmen ist nämlich nicht in der Lage, die geforderten Nachweise zu erbringen. Weiterhin lassen sich in der Vergangenheit schlecht geführte Fluggesellschaften durch veränderte Unternehmenspolitik oder ein neues Management zu wirtschaftlicher Stärke entwickeln.

Zwar erscheinen die vorgeschlagenen Indikatoren als objektiv. Es fehlt aber eine Bestimmung, die festlegt, bei welchem Wert der Kennziffern noch wirtschaftliche Leistungskraft attestiert werden kann, um so die mögliche Genehmigungswillkür weiter auszuschließen. Andererseits führt eine so weitgehende Objektivierung eventuell zu einem starren Zulassungsverfahren, das die Unternehmensbesonderheiten der einzelnen Fluggesellschaften nur ungenügend berücksichtigt. Diese Zwangslage, zwischen einer inflexiblen und einer nicht willkürfreien Genehmigung zu entscheiden, die Nachteile vergangenheitsbezogener Kennziffern und die grundlegenden Bedenken, ob die an Indikatoren gestellten Anforderungen tatsächlich erfüllt werden können, lassen es geraten erscheinen, nur in besonders ausgeprägten Fällen fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit den Marktzutritt zu verwehren.

1) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Interregionaler Linienluftverkehr, S. 21 f.

Gibt eine entsprechende Prüfung Anlaß zu ernststen Bedenken über die wirtschaftliche "Durchführbarkeit des beantragten Linienflugverkehrs", so kann die Genehmigung verweigert oder mit Auflagen verbunden werden¹⁾.

Die Genehmigungsbehörde verfügt aber aller Wahrscheinlichkeit nach über keine besseren Informationen bezüglich der zukünftigen Marktverhältnisse auf einer bestimmten Flugroute als das angebotswillige Flugunternehmen selbst. Sie kann auch die dem Unternehmen entstehenden Streckenkosten nur ungenügend beurteilen. Wird einer wagnisbereiten Fluggesellschaft das Angebot einer bestimmten Dienstleistung verwehrt - deren wirtschaftliche Folgen es im übrigen selbst zu tragen hätte -, so lassen sich die unter Wettbewerbsfreiheit zu erwartenden Innovationsmöglichkeiten nicht voll ausschöpfen. Deswegen sollte dieser Absatz gestrichen werden - auch im Hinblick auf das Ziel, den Luftverkehrsbenutzern weitere Wahlmöglichkeiten zu verschaffen.

Genehmigungskriterien der beteiligten Staaten

Die Möglichkeiten der beteiligten Staaten, eine Genehmigung zu verweigern oder mit Auflagen zu verbinden, sind in Artikel 7 geregelt. Als Ablehnungsgründe gelten unzureichende Flugsicherungsanlagen und Navigationshilfen der angeflogenen Flughäfen sowie ein Verstoß gegen die oben erörterten tarifarischen Anforderungen.

Da die Tarifierfordernngen so unklare Begriffe beinhalten, wie etwa "angebrachtes Verhältnis der Betriebskosten", "angemessene Kapitalverzinsung" und "Erfüllung der Verkehrsnutzerwünsche", wird den beteiligten Staaten eine nicht überprüfbare,

1) So festgelegt in Art. 6, 4 des Verordnungsentwurfes.

weil letztlich an nicht objektiven Kriterien ausgerichtete Verweigerung von Flugrechten ermöglicht. Dem Schutz einheitlicher Luftverkehrsunternehmen wird Tür und Tor geöffnet. Da außerdem die Anforderungen an die Tarife teilweise als für die Ziele des interregionalen Luftverkehrs unzweckmäßig erachtet wurden, ist dieses Ablehnungskriterium mit dem Grundbestreben der Verordnung nicht vereinbar und sollte gestrichen werden.

Auch die technischen Ablehnungskriterien bedürfen einer ökonomischen Erörterung. Unter keinen Umständen sollten die bestehenden Flugsicherungseinrichtungen überlastet werden. Damit ist jedoch nicht darüber entschieden, mit welchen Flügen die bestehenden Kapazitäten auszulasten sind. Möglicherweise führt die Genehmigung unrentabler Fern- oder auch Interregionalflugdienste dazu, daß den Nachfragern als besonders dringlich empfundene Fluglinien versagt bleiben. Die Präferenzordnung der Nachfrager kann eine Genehmigungsbehörde trotz bester Absicht nicht ergründen. Eine pretiale Steuerung bewirkt eventuell eine Zuteilung von Flugrechten, die zu größerer Zufriedenheit aller Beteiligten führt¹⁾. Deshalb erscheint es zweckmäßig, daß zumindest nach einer vorher festgelegten Übergangsphase, geeignete, einer Wettbewerbsordnung entsprechende Verfahren zur Kapazitätsauslastung eingeführt werden. Dann können die Ablehnungskriterien abgeschafft werden.

V. Zur zeitlichen Dimension des Verordnungsentwurfes

Auch der Verordnungsentwurf der EG-Kommission über die Genehmigung interregionalen Linienluftverkehrs ist nicht in zeitlicher Hinsicht differenziert.

1) Darauf wird näher eingegangen im 8. Kapitel, S.214. Vgl. hierzu auch Simon, Julian S., Visvabhanathy, G., The Auction Solution to Airline Overbooking, in: Journal of Transport Economics and Policy 1977, S. 277 f.

Wegen seines vergleichsweise eingeschränkten Geltungsbereiches brauchen jedoch nicht die gleichen Übergangsschwierigkeiten einer zu raschen Einführung befürchtet werden wie beim Verordnungsentwurf über Wettbewerbsregeln. Er erscheint deshalb als erste Stufe einer Deregulierung der gegenwärtigen Luftverkehrsordnung geeignet, sofern die Genehmigungskriterien liberalisiert und die Gestaltungsfreiheit erweitert werden.

C. Würdigung der Liberalisierungskonzepte der EG-Kommission

Den eingangs entwickelten Postulaten einer praktikablen Liberalisierungspolitik genügen beide Kommissionsentwürfe nur teilweise. Der Verordnungsentwurf über Wettbewerbsregeln zielt vorrangig auf eine größere unternehmerische Freiheit in der Gestaltung der Flugleistungen und des Preises in Anpassung an die Marktbedingungen. Er sieht jedoch so umfangreiche Legalausnahmen vor, daß es zweifelhaft erscheint, ob sich das angestrebte Ziel so erreichen läßt. Die Öffnung des Marktzutritts für neue Anbieter, die als notwendig befundenen Übergangsregeln und auch die Probleme des Geltungsbereichs des Entwurfs sind in der vorliegenden Fassung völlig außer acht gelassen.

Auch der Verordnungsentwurf zur Genehmigung interregionalen Linienluftverkehrs ist dadurch gekennzeichnet, daß mittels einiger Vorschriften die Gestaltungsfreiheit der Luftverkehrsunternehmen nach wie vor zu sehr eingeschränkt bleibt. Gleiches gilt von der Freiheit zum Marktzutritt für potentielle Anbieter. Weiterhin fehlen auch hier Übergangsregeln. Der Geltungsbereich ist zwar geregelt, allerdings in einer Form, die weiterer Überlegungen bedarf.

Diese Einwände lassen die vorliegenden Reformpläne als wenig zielgerecht und praktikabel erscheinen. Sie legen es nahe, zumindest in groben Zügen ein umfassendes Liberalisierungskonzept zu entwickeln, was im dritten Teil der Studie geschehen soll.

ACHTES KAPITEL

Wirtschaftspolitische Empfehlungen: Liberalisierung des Luftverkehrs in Stufen

A. Ökonomische Zweckmäßigkeit und reale Gegebenheiten

Die Erörterung der von der EG-Kommission vorgelegten Verordnungsentwürfe ließ erkennen, daß - obschon wettbewerbspolitisch wünschenswert - eine vollständige Deregulierung eher als Schlußpunkt einer Kette von ordnungspolitischen Veränderungen im Luftverkehr stehen sollte, und zwar aus zwei Gründen:

(1) Die Liberalisierungspolitik bringt unter Umständen auch unerwünschte Nebenwirkungen mit sich, falls die Wettbewerbsgrundsätze zu rasch durchgesetzt werden. Auf die Möglichkeit von anfänglich falschen Unternehmerentscheidungen und durch staatliche Beihilfe bewirkte Subventionsmentalität wurde bereits hingewiesen. Das Vertrauen auf die Steuerung des Luftverkehrsmarktes ausschließlich über den Preismechanismus kann vorübergehend dazu führen, daß wirtschaftlich gesunde, aber wenig liquide Fluggesellschaften in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Ein Abbau von Personal ist dabei nicht auszuschließen.

(2) Die Einstellung der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten scheint heute weitgehend von Skepsis getragen, was die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Verkehr generell und insbesondere im Luftverkehr anbelangt¹⁾. Dies mag aus unterschiedlichen Denkweisen herrühren. Die einen befürchten, daß ihre nationale Gesellschaft, heute noch wirtschaftlich gesund, morgen unter Wettbewerbsbedingungen zu einem Zuschuß-

1) Vgl. Zantke, Siegfried, Japan und mehrere Europäer wehren sich gegen den "Offenen Himmel", in: DVZ Nr. 34 vom 7. 5. 1981, S. 1.

betrieb wird, weil ausländische Konkurrenten finanzielle Unterstützung ihrer Staaten finden. Andere sehen, sehr wohl in Kenntnis der mangelnden Wirtschaftlichkeit ihrer Luftverkehrsgesellschaft, diese unter Wettbewerbsbedingungen in der Existenz bedroht. Und schließlich gibt es Mitglieder in der Gemeinschaft, deren gesamte Wirtschaftsverfassung vergleichsweise wenig marktwirtschaftliche Elemente enthält, weswegen sie auch im Luftverkehr stärker zu planifizierenden Maßnahmen neigen.

Wegen der nicht auszuschließenden Nebenwirkungen eines abrupten Wechsels des rechtlich-organisatorischen Rahmens und aus dem realen ordnungspolitischen Erscheinungsbild in den Europäischen Gemeinschaften wird in dieser Studie folgende Konsequenz gezogen: Die Interventionsbestrebungen der Nationalstaaten werden vorerst für Teilbereiche als Datum hingenommen. Ihr allmählicher Abbau stehe unter dem Motto "Eile mit Weile". Eine sofortige Radikallösung erscheint unzweckmäßig.

B. Zur allgemeinen Gestaltung des Stufenplanes

Der Katalog zeitlich abgestufter Maßnahmen sollte insbesondere dazu dienen, (1) den Wettbewerbsgrundsätzen Geltung zu verschaffen und die Marktzutrittsschranken aufzuheben sowie (2) die staatlichen Beihilfen weitgehend abzubauen und in objektivierten Ausnahmefällen anzugleichen.

Dabei erscheint es dringend erforderlich, die Stufen der Liberalisierung - ähnlich dem Vorgehen bei der Schaffung der EWG - von vornherein zeitlich zu fixieren. Nur so entsteht ein zwar mitunter harter, aber aufgrund der dargelegten Argumente erstrebenswerter Anpassungsdruck. Ein Abweichen von diesem Stufenplan sollte lediglich mit einer genauen Begründung ermöglicht werden.

Weiterhin ist zu klären, ob die zeitlichen Schritte hin zu mehr Wettbewerb und erleichtertem Marktzutritt so vonstatten gehen sollten, daß ständig mehr Tatbestände den Wettbewerbsbestimmungen unterliegen, oder indem die marktwirtschaftliche Ordnung räumlich ausgedehnt wird.

Es könnte beispielsweise derart verfahren werden, daß zunächst große Teile des Luftverkehrs vom Kartellverbot ausgenommen werden, diese aber später nach und nach ebenfalls den Wettbewerbsvorschriften unterliegen. Diese Strategie weist einen bedeutenden Nachteil auf: Die Unternehmensführungen bleiben mit ihrem wettbewerbsfremden Verhalten möglicherweise länger behaftet als bei dem in dieser Studie empfohlenen Vorgehen. Danach sollte zunächst der interregionale Luftverkehr liberalisiert und die Deregulierung dann auf weitere Teilmärkte ausgedehnt werden.

Dieser Vorschlag weist vor allem folgenden Vorteil auf: Wegen des genau festgelegten Geltungsbereiches der Wettbewerbsregeln in jeder Liberalisierungsphase bleibt den politisch Verantwortlichen genügend Eingriffsmöglichkeit für den - als unwahrscheinlich erachteten - Fall, daß die hervorgebrachten Ergebnisse der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht - wie in dieser Studie erwartet - zufriedenstellender sind als die gegenwärtigen. Es braucht also nicht befürchtet zu werden, daß ein wegen eventueller Eigendynamik nicht zu stoppender Prozeß in Gang gesetzt wird. Die Gestaltung des vorgeschlagenen Vorgehens im einzelnen wird im nächsten Abschnitt dargelegt. Im Hinblick auf die Unterschiede der Ausgangssituationen und der sonstigen Gegebenheiten werden der Linien- und der Charterverkehr wiederum getrennt behandelt.

C. Zum Vorgehen im Linienverkehr

I. Erste Stufe: Deregulierung im Interregionalverkehr

Der ausführlich erörterte Verordnungsentwurf der Kommission über die Genehmigung interregionalen Linienverkehrs erscheint als erste Stufe einer ordnungspolitischen Reform geeignet, sofern auf die mit Wettbewerb nicht zu vereinbarenden Bestimmungen verzichtet wird. Wie oben dargelegt, sollten tarifarische Anforderungen, aber auch Kapazitätsbeschränkungen und bestimmte Mindestentfernungen unterbleiben. Für Ablehnungsmöglichkeiten beteiligter Staaten aus technischen Gründen wäre allenfalls innerhalb einer Übergangsphase Platz. Eine derart abgeänderte Verordnung eröffnet, insbesondere bei freiem Marktzutritt, die Möglichkeit eines nutzenbringenderen Luftverkehrsangebots. Als Ergänzung des Kommissions-Entwurfs erscheint es zweckmäßig, von Anbeginn alle Wettbewerbsbestimmungen durchzusetzen. Deshalb hätte grundsätzlich das Verbot von wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen, von abgestimmten Verhaltensweisen und von mißbräuchlicher Ausnutzung einer marktherrschenden Stellung zu gelten. Davon sind als wettbewerbspolitisch unbedenklich lediglich folgende, oben diskutierte Tatbestände freizustellen: Austausch von Produktionsfaktoren, Vereinbarungen über Ersatzbeförderungen sowie über die Austauschbarkeit der Flugscheine und die Verrechnung der Einnahmen. In einem derart gestalteten Interregionalverkehr könnte auch die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Luftverkehr überprüft werden.

Den Sorgen der nationalen Liniengesellschaften vor Absaugverkehr kann unter Umständen dadurch Rechnung getragen werden, daß in einer ersten Übergangszeit keine Flughäfen der Klasse 1 in den Geltungsbereich interregionalen Luftverkehrs einbezogen werden. Allerdings erscheint es ratsam, diese erste Phase nur so lang zu bemessen, wie es der Abbau gegenwärtiger Überkapazitäten bei den großen Liniengesellschaften erfordert. Absaugverkehr scheint nämlich eine direkte Folge von Überkapazität

zu sein. In dieser Lage tendieren Gesellschaften offenbar verstärkt dazu, Fluggäste um jeden Preis - auch um den defizitärer Zubringerdienste - zu befördern.

Nach Ablauf dieser Frist wird der Geltungsbereich auf die von der Kommission vorgeschlagenen Strecken ausgedehnt.

II. Zweite Stufe: Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen im gesamten EG-Gebiet

Als zweite Stufe kann die Ausdehnung der Wettbewerbsordnung auf sämtliche Liniendienste im Gebiet der Europäischen Gemeinschaften ins Auge gefaßt werden. Die Mitgliedstaaten müssen sich dazu gegenseitig generell die Rechte der Fünften Freiheit des Himmels zubilligen. Damit alle Unternehmen aus der EG weitestgehend auch Flugverbindungen zwischen ausländischen Mitgliedstaaten - ohne ihre Heimatländer in den Verkehr mit einzubeziehen - anbieten können, ist es zweckmäßig, auch den Luftverkehrsgesellschaften das gegenwärtig noch nicht gewährte Recht zur Niederlassungsfreiheit zuzubilligen. Denn eine Fluggesellschaft beispielsweise aus der Bundesrepublik Deutschland, die Flugdienste zwischen Frankreich und Großbritannien anzubieten beabsichtigt, ist eventuell aus organisatorischen Gründen bestrebt, an einem der beiden Endpunkte dieses Luftverkehrs einen Unternehmenssitz einzurichten. Die Erlaubnis dazu müßte selbstverständlich zur Wahrung der Gleichbehandlung mit anderen im betreffenden Staat ansässigen Unternehmen damit gekoppelt sein, daß für diese Fluggesellschaft die dortigen, für ihr Tätigkeitsfeld bedeutsamen Gesetze gelten.

Eine solche Marktöffnung verstärkt die Wettbewerbsintensität zwischen den verschiedenen europäischen Fluggesellschaften, macht aber auch ein Umdenken in der Administration der Mitgliedstaaten unumgänglich. Die Gesellschaften besitzen nicht eine "Art Naturrecht auf jeden Passagier der eigenen Nationali-

tät" ¹⁾. Für ein derartiges Ansinnen ist wegen der diskriminierenden Wirkung auf einem gemeinsamen Markt kein Platz.

Im solchermaßen fortgeschrittenen Stadium der Liberalisierung bleibt der Wettbewerb auf Flugrouten innerhalb der Gemeinschaft nicht ohne Folgen für den interkontinentalen Luftverkehr. Aus der oben vorgenommenen Erörterung der ökonomischen Zusammenhänge zwischen Zubringer- und Langstreckendiensten kann der Schluß gezogen werden: Auch bei lediglich indirekter Konkurrenz im Flugfernverkehr können die Unternehmensführungen - schon aus einzelwirtschaftlichen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus - nicht umhin, marktwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Entscheidungen zu treffen. Mit einer erfolgreichen Umstellung auf die neue Rahmenordnung geht ein wirtschaftlicher Vorteil für die im Langstreckenverkehr tätigen Gesellschaften - und das sind heute vorwiegend die großen - einher. Der mag dazu beitragen, daß diese Luftverkehrsunternehmen den Übergang zur letzten Liberalisierungsstufe aus eigenem Interesse unterstützen.

III. Endstufe: Liberalisierung möglichst weiter Bereiche des Luftverkehrs

Die Liberalisierung des EG-internen Luftverkehrs kann bereits zustandekommen, wenn die Mitgliedstaaten über genügend gemeinsamen Willen zu einer Einigung verfügen. Eine Ausweitung des Geltungsbereiches der Wettbewerbsregeln über die Europäischen Gemeinschaften hinaus wird sich möglicherweise im engen Geflecht der marktregulierenden bilateralen Abkommen verfangen; wettbewerbspolitisch konsequentes Vorgehen stößt derzeit noch in zu wenigen Staaten auf Verständnis.

1) Vgl. Erdmenger, Jürgen, Über den Wolken keine grenzenlose Freiheit, in: EGmagazin 11/1980, S. 9.

Die Wettbewerbsregeln können uneingeschränkt auf Luftverkehrsverbindungen mit solchen Nationen angewendet werden, die - wie beispielsweise die Vereinigten Staaten - mit einer gleichgerichteten Reform des rechtlich-organisatorischen Rahmens für den eigenen Luftverkehr befaßt sind. Im verbindenden Luftverkehr sollte vertraglich volle Wettbewerbsfreiheit zugesichert werden.

Die Vorteile eines freien Welthandels lassen es darüber hinaus geboten erscheinen, Unternehmen aus solchen Vertragsstaaten auch die Bedienung innereuropäischer Strecken zu gestatten. Bei dieser ökonomischen Bewertung wird aber keineswegs verkannt, daß es angesichts der gegenwärtigen politischen Gegebenheiten illusionär wäre, eine derart weitreichende Liberalisierung vorzuschlagen. Gleichwohl sollte sie langfristig angestrebt werden.

Luftverkehrsabkommen mit solchen Staaten, die bestrebt sind, auch weiterhin an Preisvorschriften und Zugangsbeschränkungen festzuhalten, lassen sich aller Voraussicht nach nur in Form von Kompromißlösungen schließen. Die in diesen Abkommen gegebenenfalls unvermeidlichen Festpreise tendieren wahrscheinlich zu einem Niveau, das über dem von Wettbewerbspreisen liegt. Denn die Luftverkehrsunternehmen der Vertragsstaaten arbeiten nicht unter Wettbewerbsbedingungen, deswegen aber aller Erfahrung nach mit höheren Kosten. Den europäischen Gesellschaften winken daher verstärkte Gewinne auf diesen Flugverbindungen. Das schafft die Notwendigkeit, ein Zuteilungsverfahren zu entwickeln, durch das derartige Flugstrecken an die Luftverkehrsgesellschaften der Europäischen Gemeinschaften verteilt werden. Die Regel "je-des Unternehmen fliegt ab seinem Heimatstaat" würde einen Rückfall in nationale Interessenpolitik bedeuten und unter Umständen - sofern es mehrere Fluggesellschaften in einem Land gibt - das Problem lediglich auf eine tiefere Ebene

verlagern. Eine systemgerechtere Regelung wäre eine Versteigerung von Lizenzen, an der sich alle Gesellschaften der Europäischen Gemeinschaften beteiligen dürfen. Um die von potentiellen Anbietern ausgehenden positiven Wirkungen zu nutzen, sollten die Lizenzen nicht für zu lange Zeitabschnitte vergeben werden.

Die EG-Kommission denkt im Zusammenhang mit einem ähnlichen Vorschlag daran, die Anzahl der Lizenzen, die jährlich erworben werden dürfen, zu begrenzen, "um eine Sprengung des Marktes zu vermeiden"¹⁾. Mit dieser Bestimmung wird vermutlich die Eindämmung von Marktmacht angestrebt.

Diese Strategie sollte allerdings sehr differenziert betrachtet werden. Zwar erscheinen wenig konzentrierte Märkte als wünschenswert zur Erhaltung und Festigung des Wettbewerbs. Aber andererseits ist ein großer Marktanteil nicht unbedingt gleichbedeutend mit Mißbrauch dieser Stellung. Neben diesem grundsätzlichen Einwand sollte bedacht werden, daß bisher keine zweifelsfreien Kriterien vorliegen, nach denen sich eine bestimmte Größe als wettbewerbspolitisch bedenklich einordnen läßt.

Die in diesem letzten Schritt anzustrebende weitgehende Liberalisierung sowie die Einbeziehung von pretialer Lenkung auch in die weiterhin regulierten Bereiche des Luftverkehrs setzen jedoch keineswegs den - zeitlich noch entfernten - Schlußpunkt hinter die ordnungspolitischen Bemühungen. Vielmehr sollte das Augenmerk der zuständigen Behörden auch auf eine stete Sicherung der zwischenzeitlich erreichten Freiheiten im Linienluftverkehr gerichtet sein²⁾.

1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Memorandum, a.a.O., S. 20.

2) Vgl. hierzu den Abschnitt "Zur Handhabung der Wettbewerbsaufsicht", S. 215 f.

D. Zum Vorgehen im Charterverkehr

I. Ein abgewandelter Stufenplan

Auch im Charterverkehr läßt sich schrittweise vorgehen. Wie im Linienverkehr sollten zweckmäßigkeitshalber auch hier nach und nach unterschiedliche Arten von Flugstrecken liberalisiert werden, wenn auch in abgewandelter Reihenfolge. Wettbewerb zunächst im interregionalen Charterverkehr ergäbe deshalb wenig Sinn, weil die dortigen Flugaufkommen ja bereits den Einsatz kleinerer Flugzeuge im Linienverkehr erfordern. Möglicherweise ergäben sich für Bedarfsflüge nur geringe Einsatzmöglichkeiten.

Deswegen sollte als erstes das heute bestehende Luftverkehrsangebot der Chartergesellschaften von den erwähnten Auflagen befreit werden. Dann wäre es dem Fluggast überlassen, ob er schon in seinem Heimatland eine Hotelübernachtung bucht oder erst am Zielort. Ebenfalls im ersten Liberalisierungsschritt könnte der Marktzutritt zu den Hauptstrecken innerhalb der Europäischen Gemeinschaften und zu Flugverbindungen mit wettbewerbsfreundlichen Vertragsstaaten gewährt werden¹⁾. Kamp vermutet nämlich hinter der größeren Gesamtnachfrage auf diesen Flugrouten einen größeren Bedarf sowohl an Charter- als auch an Linienverkehr. Für beide Beförderungsarten scheint ein größeres Nachfragepotential vorhanden zu sein. Ein weiterer Vorteil dieser Regelung besteht darin: Die Liniengesellschaften arbeiten auf den Hauptstrecken mit für sie überdurchschnittlich hohen Auslastungsquoten. Ihre Kostensituation ist der von Charterunternehmen also ähnlicher als auf anderen Strecken. Folglich müßten sie auch dem Wettbewerb gewachsen sein.

1) Vgl. Kamp, Jaap, a.a.O., S. 145 f.

Auf einer zweiten Stufe der Liberalisierung könnte der Marktzugang für alle Flugrouten des gesamten Gebietes der Europäischen Gemeinschaften freigestellt werden. Eine weitere Differenzierung nach Streckenarten erscheint nicht nötig, wenn in diesem Marktsektor den Liniengesellschaften bereits Handlungsfreiheit eingeräumt wurde. Die dadurch zu erwartenden Wirkungen auf die Angebotserstellung dieser Linienverkehrsunternehmen dürfte diese auch gegenüber dem Charterverkehr wettbewerbsfähig machen.

II. Vorteilhafter Abbau der administrativen Marktaufteilung: Ein Exkurs

Die gegenwärtig wesentlich höheren Auslastungsquoten versetzen die Chartergesellschaften in die Lage, mit demselben Flugzeug und auf derselben Strecke billigere Reisen anzubieten als eine Liniengesellschaft. Die von den niedrigeren Preisen angelockten Flugreisenden werden zum Schutz der nationalen Liniengesellschaft durch bestimmte Auflagen in vielen Fällen um diese Wahlmöglichkeit gebracht. Beispielsweise ist den Chartergesellschaften lediglich erlaubt, Flugreisen im Rahmen eines Pauschalangebotes zu verkaufen.

Dagegen könnten Wettbewerbsverhältnisse im Luftverkehr aber den Verzicht auf eine administrative Marktaufteilung gestatten. Denn es ist zu erwarten, daß der Linienverkehr in Anpassung an die Nachfrage gegenwärtig bestehende Überkapazitäten abbaut, wegen der Verfügbarkeit über alle Aktionsparameter auf einen überzogenen Nebenleistungswettbewerb verzichtet und das Angebot an Direktflügen erweitert. Damit verlegten sich die Liniengesellschaften auf eine kostengünstigere Produktion, die sich unter Konkurrenzdruck in den Preisen niederschlagen dürfte.

Nun läßt sich kaum bestreiten, daß die besonderen Leistungsmerkmale des Linienverkehrs - nämlich feste Flugpläne und die

Bedienungspflicht - eine dem Charterverkehr vergleichbare Kostensituation verhindern könnten. Doch dem Preisnachteil stehen folgende Vorteile gegenüber: Der Kunde braucht nicht lange im voraus zu buchen und erhält bei einer Stornierung selbst unmittelbar vor dem Abflug den Flugpreis zurückerstattet¹⁾. Jedermann kann nach seinen individuellen Vorstellungen über das günstigste Preis-Leistungs-Verhältnis unter den Alternativen auswählen.

Alle auf kurzfristige Buchungsmöglichkeit und - wegen der Bedienungspflicht - garantierte Beförderung angewiesenen Reisenden werden sich weiterhin für Linienflüge entscheiden. Die heutzutage große Verlockung, sogar illegal Charterflüge zu buchen²⁾, läßt mit dem Preisunterschied nach; dieser aber wird sich erwartungsgemäß aus den oben genannten Gründen verringern. Damit könnte der Linienverkehr nun sogar seinerseits an Billigflügen Interessierte anlocken, ohne auf bürokratisch ausgeklügelte, gleichwohl leicht umgehbare Leistungs-differenzierung angewiesen zu sein³⁾.

Welchen Vorteil gewänne aber der Charterverkehr? Den ökonomisch zweckmäßigsten: mehr Handlungsfreiheit, wenn die Auflagen, Flugreisen nur in Verbindung mit von Reiseveranstaltern zusammengestellten Pauschalangeboten verkaufen zu können, aufgehoben werden. Wenn einerseits Nachfrager an einen preisgünstigeren Linienverkehr verloren gehen, so lassen sich andererseits auf den nun zugänglichen Märkten neue hinzugewinnen. Zu dieser Entwicklung wäre es aber notwendig, Linienverkehr weitgehend zu deregulieren.

1) Vgl. hierzu die Erörterung der Austauschbarkeit der Beförderungsausweise, S. 173 f.

2) Es darf nicht übersehen werden, daß ja IT-Flüge nichts anderes sind als Charterbeförderungen, die in Linienmaschinen angeboten werden.

3) Die unterschiedlichen Preise für nur ungenügend trennbare Leistungen in einem Flugzeug führten ja gerade zu den heutigen kalkulatorischen Schwierigkeiten der Linienfluggesellschaften. Vgl. hierzu S. 58 dieser Untersuchung.

E. Flankierende Maßnahmen

I. Wettbewerbsentzerrung durch materiale Gleichstellung

Damit aus der Wettbewerbsfreiheit die gewünschten Ergebnisse erwachsen, bedarf es gleicher Startbedingungen zwischen den Luftverkehrsgesellschaften. "Die Startgerechtigkeit setzt neben einer formalen auch ein gewisses Maß an materialer Gleichstellung der Anbieter oder Nachfrager im Wettbewerb voraus."¹⁾ Für die materiale Gleichbehandlung sind in besonderem Maße die staatlichen Beihilfen bedeutsam.

Subventionen sind äußerst kritisch zu beurteilen, wenn sie ausschließlich gewährt werden, um ein nationales Luftfahrtunternehmen trotz unwirtschaftlicher Arbeit am Leben zu erhalten. Möglicherweise vermögen sich andere, leistungsfähige Unternehmen langfristig auch bei solchen Wettbewerbsverzerrungen durchzusetzen. Das entbindet die Politiker jedoch nicht von der Aufgabe, dafür zu sorgen, daß auch die kurzfristigen ungünstigen Wirkungen möglichst weit abgemildert werden. Denn auch wirtschaftlich gut geführte Gesellschaften können vorübergehend in Bedrängnis geraten, wenn wirtschaftlich schwächere Wettbewerber subventioniert werden.

Deshalb ist der Abbau von Erhaltungssubventionen für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs dringend erforderlich. Besteht seitens einiger Partnerstaaten starker Widerstand gegen ein solches Vorgehen, so ließe sich vielleicht auch ein dem folgenden ähnlicher Kompromiß akzeptieren: Bis zum Ende der ersten Liberalisierungsstufe wird die Gewährung jeglicher Erhaltungssubvention schrittweise eingestellt. Während dieser Phase ist es auch Staaten, die bisher keine Beihilfe zahlten, gestattet, ihre Gesellschaften zur Abwehr uner-

1) Jürgensen, Harald, Aldrup, Dieter, Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum, Baden-Baden 1968, S. 68.

wünschter Nebenwirkungen der Wettbewerbsverzerrungen zu unterstützen. Diese Ausgleichssubventionen sollten ebenso wie die Erhaltungssubventionen in zeitlich degressiven Raten reduziert werden, um so den Anpassungsdruck zu verstärken.

In anderem Licht erscheinen Beihilfen zur Förderung anderer wirtschaftspolitischer Ziele¹⁾. Werden Unternehmen zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verpflichtet, so sind nach dem EWG-Vertrag Subventionen gestattet²⁾.

Diese Vorschrift kann sich ökonomisch nachteilig auswirken, wenn die öffentlichen Aufgaben nicht eindeutig eingegrenzt werden. Aus diesem Grunde sollten sich die Mitgliedstaaten auf denkbar genaue Kriterien einigen. Um eventuell trotzdem eintretende unerwünschte Nebenwirkungen dennoch möglichst gering zu halten, sollten marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen herangezogen werden. In diesem Sinne schlägt Hamm vor, "durch organisierten Konkurrenzaufwurf, am besten durch öffentliche Ausschreibung, festzustellen, welches oder welche Verkehrsunternehmen eine bestimmte, genau zu umschreibende Verkehrsaufgabe einzeln oder gemeinschaftlich am billigsten, das heißt mit geringstem Zuschußbedarf, zu übernehmen bereit sind. Wird dafür gesorgt, daß derartige Aufträge der öffentlichen Hand in regelmäßigen, nicht allzuvielen Jahre umfassenden Zeitabständen wiederholt werden, so bestünde am ehesten die Gewähr für eine möglichst geringe Verfälschung des Wettbewerbs."³⁾

Möglicherweise läßt sich sogar ganz auf Subventionen verzichten. So könnte die Anzahl der Lizenzen für gewinnträchtige, weil weiterhin reglementierte Flugverbindungen, die einer Gesellschaft zu ersteigern gestattet sind, an die aus politischen Gründen für wünschenswert gehaltene Bedienung von be-

1) Vgl. hierzu das Kapitel "Luftverkehrspolitische Ziele und ihre Beeinflussung durch den Wettbewerb", S. 131 ff.

2) Geregelt in Art. 77 des EWG-Vertrages.

3) Hamm, Walter, Preise ..., a.a.O., S. 206.

stimmten Strecken gekoppelt werden. Über das am besten geeignete Verfahren kann erst nach gewonnener Erfahrung geurteilt werden.

Inwieweit Unterschiede bei der Anlastung der Infrastrukturkosten, bei Steuern und Abgaben, in den Sozialvorschriften, den Haftungs- und Versicherungsvorschriften sowie den technischen Vorschriften abgebaut oder ausgeglichen werden müssen, ist sehr umstritten¹⁾. Ein Blick in andere Wirtschaftsbereiche zeigt, daß trotz voneinander abweichender Regelungen in den EG-Mitgliedstaaten der Wettbewerb arbeitsfähig ist. Dies gilt um so mehr, wenn die Gewährung von Niederlassungsfreiheit den Unternehmen eine Anpassung über entsprechende Standortentscheidungen gestattet. Deshalb kann der unterschiedliche Inhalt der erwähnten Regelungen auch im Luftverkehr parallel zu der fortschreitenden Deregulierung abgebaut werden. "Nach der allgemeinen Philosophie des Rom-Vertrages ist nun eine weitreichende Harmonisierung nicht die Voraussetzung sondern günstigstenfalls das in einem Prozeß der säkularen politischen Annäherung der Mitgliedstaaten eintretende Ergebnis der Integration."²⁾ Die möglichen Wettbewerbsverzerrungen eines noch geringen Harmonisierungsgrades dieser Rahmenbedingungen sollten also nicht überschätzt werden oder sogar Liberalisierungsmaßnahmen verhindern. Ganz im Gegenteil: Es darf erwartet werden, daß eine gezielte Liberalisierungspolitik zu Fortschritten in der Harmonisierung führt, weil auch die in Wettbewerb stehenden Unternehmen aus eigenem Interesse darauf drängen werden.

1) Vgl. Jürgensen, Harald, Aldrup, Dieter, Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum, Baden-Baden 1968, S. 68.

2) Ebenda, S. 107.

II. Pretiale Steuerung zur Bewältigung von Kapazitätsengpässen

Eventuell kommt es bei Wettbewerbsverhältnissen im Luftverkehr zu einer Zunahme von Flugbewegungen und damit zu Engpässen auf den Flughäfen.

Die Kapazität der bestehenden Infrastruktur läßt sich ökonomisch am vorteilhaftesten auslasten, wenn die Flughafenbenutzungsgebühren nicht mehr vom Staat festgesetzt, sondern dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden. Zu denken wäre an eine Versteigerung von Flughafenbenutzungsrechten¹⁾ oder an freie Preisgestaltung der Flughafenbehörden. Die letzte Maßnahme wird wahrscheinlich dazu führen, daß die Start- und Landegebühren innerhalb eines Staates nicht mehr überall gleich hoch sind - wie etwa gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland²⁾. Dann erhalten diejenigen Fluggesellschaften auf einem voll ausgelasteten Flughafen Landerechte, die aufgrund ihrer Ertragslage die im Wettbewerb zustandegekommenen Benutzungspreise zu zahlen imstande sind. Ihre Gewinnsituation wiederum hängt davon ab, mit welchem Erfolg sie sich an die Nachfrage anpassen. So wird eine von vielen Fluggästen gewünschte Strecke ceteris paribus höhere Preise zulassen, mit denen auch die gestiegenen Benutzungskosten zu tragen sind. Die auf stark frequentierten Flughäfen nicht zum Zuge gekommenen Unternehmen müssen auf weniger nachgefragte Flugstrecken ausweichen. Die Gültigkeit der Landerechte und die Bedienungspflicht müßten von derselben Dauer sein.

Unterschiedliche Flughafenbenutzungsgebühren bilden Anreize zu Verkehrsumleitungen von überbeanspruchten Flughäfen auf bislang unterausgelastete. Das kann ebenfalls zur Erfüllung regionalpolitischer Ziele beitragen.

1) Zum Verfahren einer solchen Versteigerung vgl. Simon, Julian S., Visvabhanathy, G., a.a.O., S. 277 f.

2) Vgl. Klesse, Hans-Jürgen, Kapazitäten besser nutzen, a.a.O., S. 7.

F. Zur Handhabung der Wettbewerbsaufsicht

In den bisherigen Ausführungen wurde wiederholt auf die Notwendigkeit einer Wettbewerbsaufsicht hingewiesen. Ihr kommt die Aufgabe zu, wettbewerbsbeschränkendes Verhalten der Marktteilnehmer zu unterbinden. Die Schwierigkeiten, die einer solchen Aufsichtsbehörde bei der Wahrnehmung ihres Auftrages entstehen, sind hinlänglich bekannt. An dieser Stelle scheint es weniger geboten, sich mit den unbefriedigenden Wirkungen zu beschäftigen, welche die bestehenden Kartellbehörden in einzelnen Staaten erzielt haben. Vielmehr sollen die erreichbaren Ergebnisse einer solchen Kontrollstelle an Hand der relevanten Referenzsituation beurteilt werden.

Zur Durchsetzung des Kartellverbotes kann eine Aufsichtsbehörde beitragen, selbst wenn ihre Wirkung vielleicht gering ist. Unsicher ist der Erfolg behördlicher Aktivitäten, wenn der Mißbrauch einer besonderen Marktstellung unterbunden werden soll. Je mehr es gelingt, Marktstellungen, die Wettbewerbsbeschränkungen befürchten lassen, zu verhindern, desto weniger Bedeutung kommt der Wettbewerbsaufsicht zu. Die Problematik einer Strategie, die auf eine Begrenzung des Marktanteils gerichtet ist, wurde bereits angesprochen. Diese Fragestellung galt es in der vorliegenden Studie nicht zu untersuchen. Eine durch Freistellungen vom Kartellverbot erwachsene Marktstellung dagegen steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Wettbewerbsregeln. Ausnahmeregelungen sollten gerade im Bewußtsein der zweifelhaften Möglichkeiten von Aufsichtsbehörden, Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern, nur für wettbewerbspolitisch unbedenkliche Tatbestände getroffen werden. Die in diesem Zusammenhang bedeutsame Referenzsituation heißt nämlich: keine Freistellungen vom Kartellverbot.

Weiter ist zu klären, wer die Wettbewerbsaufsicht handhaben soll. Die erwünschte Gleichbehandlung von Unternehmen unterschiedlicher Nationalität spricht für eine supranationale Kontrollstelle. Diese Regelung erscheint auch deswegen zweckmäßig, weil die Möglichkeiten, einen Überblick über den gesamten Luftverkehr der Europäischen Gemeinschaften zu erzielen, auf supranationaler Ebene günstiger sein könnten. Zudem verfügen die nationalen Ämter nur über eine räumlich geringere Verfügungsmacht. Gegenwärtig übt die Generaldirektion Wettbewerb die Wettbewerbsaufsicht für die Europäischen Gemeinschaften aus. Es läge also nahe, ihr diese Funktion auch für den Luftverkehr zu übertragen.

Der vielleicht notwendige Personalzuwachs sollte so gering wie möglich gehalten werden. Zu Recht besteht nämlich im Bundeswirtschaftsministerium Sorge vor der finanziellen Belastung eines weiter zunehmenden europäischen Beamtenapparates.

Im Bereich des Luftverkehrs ließe sich jedoch sozusagen eine "Eigenfinanzierung der Wettbewerbsordnung" betreiben, wenn die Einnahmen aus der Lizenzvergabe von weiter reglementierten Flugdiensten für die Ausgaben einer Kartellbehörde verwendet werden. Die pretiale Lenkung der Vergabe von Flugrechten bringt nicht nur Wettbewerbselemente auch in die Marktzugangsbeschränkungen, sondern schafft zudem Einnahmen, mit denen wiederum zumindest teilweise die Ausgaben für Wettbewerbserhaltungsmaßnahmen bestritten werden können.

Außerdem sei noch einmal ausdrücklich hervorgehoben: Der immaterielle Nutzen und die Innovationsfähigkeit größerer individueller Freiheit einer marktwirtschaftlichen Ordnung läßt sich zwar nur schwer abschätzen, darf aber keineswegs unterbewertet werden.

Schlußwort: Wettbewerb im Luftverkehr als Aufgabe

In vielen Studien bereits wurden die bedeutsamen Vorteile einer marktwirtschaftlichen Ordnung für den Verkehrsbereich als ganzen in der Vergangenheit herausgearbeitet. In konkrete Politik hingegen umgesetzt wurden die als geeignet befundenen Maßnahmen bisher nur zögernd und begrenzt. Eine 1968 geäußerte Erwartung, daß "auf sich säkular verstärkende antidirigistische Strömungen in der Verkehrspolitik der meisten Partnerländer"¹⁾ gesetzt werden könne, hat sich bis heute nicht erfüllt. Eine grundlegende Änderung der dafür ausschlaggebenden ordnungspolitischen Einstellung erscheint gegenwärtig noch wenig wahrscheinlich.

Diese Erfahrungen aus der Vergangenheit und die Erwartungen für die Zukunft könnten befürchten lassen, daß auch im Luftverkehr bestenfalls in fernen Tagen marktwirtschaftliche Konzeptionen verwirklicht werden. Doch die gegenwärtigen Schwierigkeiten vieler Luftverkehrsgesellschaften und eine zunehmende Unzufriedenheit der Verbraucher machen ein entschlossenes und konsequentes politisches Handeln erforderlich. Zu diesem "Anpassungsdruck" tragen auch ständige Appelle an die für den Luftverkehr Verantwortlichen bei. Es seien die zweifelhaften Erfolge in solchen Branchen in Erinnerung gerufen, in denen bislang dirigistische Maßnahmen einer Koordination über den Preismechanismus vorgezogen wurden, und weiterhin darauf hingewiesen, daß von einem regulierten Markt bewirkte, nicht zufriedenstellende Luftverkehrsleistungen leicht Vorwände für Forderungen nach weiteren staatlichen Eingriffen liefern können.

Im Interesse aller im Luftverkehr Beteiligten erscheint es wünschenswert und notwendig, daß sich die maßgeblichen Poli-

1) Jürgensen, Harald, Aldrup, Dieter, a.a.O., S. 70.

tiker den Argumenten zuwenden, die sich auch in dieser Studie als überzeugend erwiesen haben, und daß sich damit auch in der Luftfahrt die Wettbewerbsordnung gegenüber dem Interventionismus durchsetzt.

LITERATURVERZEICHNIS

- Aberle, Gerd, Sozioökonomische Expansionsgrenzen des Luftverkehrs, in: Wirtschaftsdienst 1975/XI, S. 557-560.
- Antrecht, Rolf, Mit Billig-Flügen in die bessere Zukunft?, in: Handelsblatt Nr. 206 vom 24./25.10.1980, S. 18.
- Bachmann, Klaus, Der Charterluftverkehr in der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, Bonn 1977.
- Barret, Sean D., Jackson, Peter M., How to Lakerise European Air Fares, in: The Journal of Economic Affairs, Januar 1981, S. 97-99.
- Beety, David A., The United Kingdom Experience, in: Air Law 1977, S. 3-18.
- Behrendt, Günter, Die Entwicklung der Marktstruktur im internationalen Luftverkehr, Dissertation, Hamburg 1960.
- Benisch, Werner, Kooperationsfibel, 3. Aufl., Bergisch Gladbach 1969.
- Berninger, Heinz, Schnurrbart-Airlines und Exoten, in: Handelsblatt Nr. 40 vom 26.2.1981, S. 24.
- Bongers, Hans M., Deutscher Luftverkehr, Bielefeld 1967.
- Brancker, J.W.S., Darf man im Luftverkehr von Wettbewerb sprechen?, in: Interavia 1965, S. 1567-1570.
- IATA and what it does, Leyden 1977.
- Buchwald, Peter, Hauptprobleme des heutigen und zukünftigen Luftverkehrs, 2. Aufl., Bad Homburg 1974.
- Bundesminister für Verkehr, Koordiniertes Investitionsprogramm für die Bundesverkehrswege bis zum Jahre 1985, Bonn 1977.
- Christiansen, Uwe jr., Verkehrsflughäfen in der Konfrontation mit dem Umweltschutz, in: Internationales Verkehrswesen 1979, S. 77-82.
- Christiansen, Uwe, Luftverkehr und Verkehrsflughäfen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Verkehrspolitik, hrsg. von der Landeszentrale für Politische Bildung, Mainz 1980, S. 112-126.

Dausies, Manfred A., Der gewerbliche Luftverkehr in Frankreich, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 1973, S. 100-117.

Deutscher Industrie- und Handelstag, Luftfrachtverkehr mit Zukunftsaussichten?, Bonn 1981.

- Stellungnahme zum Vorschlag einer Verordnung des Rates über die Genehmigung des interregionalen Linienluftverkehrs, Bonn 1981.

Diederich, Helmut, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Band 1, 4. Aufl., Stuttgart 1974.

Diederiks-Verschoor, Ph., Heere, W.P., Moll, A., Der Gelegenheitsluftverkehr, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 1973, S. 145-154.

Dirlwanger, Gebhard, Preisdifferenzierung im internationalen Luftverkehr, Bern 1969.

Douglas, George W., Miller III, James C., Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy, Washington 1974.

Erdmenger, Jürgen, Die Anwendung des EWG-Vertrages auf Seeschifffahrt und Luftfahrt, Hamburg 1962.

- Über den Wolken keine grenzenlose Freiheit, in: EGmagazin 11/1980, S. 8-9.

Europäischer Gerichtshof, 4. April 1974, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik, Rechtsache 167/73, Sammlung 1974, S. 360.

Europäisches Parlament, Entschließungsantrag von Kofoed zu den Wettbewerbsbeschränkungen in der Luftfahrt, Dok. 235/78 vom 12.7.1978, PE 54431.

- Stellungnahme des Ausschusses für Verkehr vom 24.4.1979.
- Bericht von Schwartzberg im Namen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung über die Wettbewerbsbeschränkungen der Zivilluftfahrt, Dok. 1-724/79 vom 11.2.1980.
- Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die schriftliche Stellungnahme von Alitalia zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980.

Europäisches Parlament, Generaldirektion Ausschüsse und innerparlamentarische Delegationen, Mitteilung an die Mitglieder des Ausschusses für Verkehr über den Kommentar von Air Inter zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980.

- Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die schriftliche Stellungnahme der Europäischen Konferenz für Zivilluftfahrt (ECAC) zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980.
- Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die schriftlichen Bemerkungen des Komitees der Luftverkehrsbenutzer (A.T.U.C.) zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980.
- Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die Stellungnahme von Herrn Dr. Th. Stauffer, Direktor des Flughafens Basel-Mülhausen, zu dem Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980.
- Generaldirektion Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, Mitteilungen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses über die schriftliche Stellungnahme des Verbandes der Luftfahrtgesellschaften der Europäischen Gemeinschaft (ACE) zum Memorandum der EG-Kommission, o.O. 1980.

European Civil Aviation Conference, Report on Intra-European Air Services, Paris 1978.

- Report of the Task Force on Intra-European Air Fares, Intraf Report, o.O. 1980.

Föllmi, Anton, Lufttransport und Europäische Integration, Winterthur 1962.

Fricke, Werner, Kollektivmonopole, Band 6 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1956.

Gand, Heino, Luftverkehr aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: Internationales Verkehrswesen 1978, S. 297-304.

Garrod, Peter V., Miklius, Walter, The optimal pricing of freight in combination aircraft, in: Journal of Transport Economics and Policy 1977, S. 284-287.

Halbmayer, Karl, Verkehrspolitik aus österreichischer Sicht, in: Verkehrsannalen 1/1980, S. 5-14.

Hamm, Walter, Preise als ordnungspolitisches Ordnungsinstrument, Band 17 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1964.

- Sektorale Strukturpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 7, Stuttgart 1977, S. 479-491.

Hem, Derek H., The Law of Sea and Air Traffic, London 1955.

Heuss, Ernst, Allgemeine Markttheorie, Tübingen-Zürich 1965.

Hill, Michael, Dirigismus ist fehl am Platze, in: Handelsblatt Nr. 53 vom 17.3.1981, S. 17.

Holz, Gerhard, Wettbewerbsregeln und Leistungswettbewerb, Dissertation, Aachen 1969.

Hoppmann, Erich, Wettbewerb als Norm der Wirtschaftspolitik, in: Ordo 18, Stuttgart 1967, S. 77-94.

Hübenthal, Klaus, Kritische Beurteilung des Tarifgefüges für den planmäßigen internationalen Personenluftverkehr unter besonderer Berücksichtigung der Marktstruktur, Dissertation, Köln 1970.

International Air Transport Association, World Air Transport Statistics 1979, o.O. 1980.

- Agency Investigation Panel, Informationen und Antragsbedingungen für Antragsteller auf eine IATA-Agentur, o.O. o.J.

International Civil Aviation Organization, Regulation of Capacity in International Air Transport Services, Montreal 1977.

Illetschko, Leopold Lorenz, Betriebliche Probleme der Verkehrswirtschaft, Wiesbaden 1959.

Jürgensen, Harald, Aldrup, Dieter, Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum, Baden-Baden 1968.

Kamp, Jaap, Air Charter Regulation, New York-Washington-London 1976.

Keeler, Theodore E., Airline Regulation and Market Performance, in: Bell Journal of Economics 1972, S. 399-424.

Klatt, Heinz (Hrsg.), Internationales Handbuch für Fachleute des Reisebürogewerbes, des Beherbergungs- und Gaststätten-gewerbes, des Fremdenverkehrs und des Verkehrs, Frankfurt o.J.

Klatt, Siegurt, Hindernisse einer Kooperation im Verkehrsgewerbe, in: Kooperation im Verkehr, hrsg. von Herbert Schmidt, Bad Godesberg 1969, S. 96-105.

Klaus, Joachim, Schleicher, Hans, Kritik und Reformkonzepte zur Regional- und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Das Wirtschaftsstudium 1980, S. 605-610.

Klesse, Hans-Jürgen, Wer kann denn schon zweiter Klasse arbeiten?, in: touristik information Nr. 16 vom 21.8.1980, S. 2.

- Bestehende Kapazitäten besser nutzen, in: DVZ Nr. 2 vom 6.1.1981, S. 7.

Kloster-Harz, Doris, Die Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, Göttingen 1976.

Kneifel, John L., Der Wettbewerb im nordatlantischen Luftverkehr, Dissertation, München 1967.

Knieper, Kunibert E., Maßstäbe eines funktionsfähigen Wettbewerbs im Verkehr, Dissertation, Münster 1969, S. 93 f.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Luftverkehr: Ein Vorgehen der Gemeinschaft, Memorandum, Luxemburg 1979.

- Vorschlag einer Verordnung über die Anwendung der Artikel 84 und 85 EWG-Vertrag auf den Luftverkehr, Brüssel 1979.

- Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über die Genehmigung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten, Brüssel 1980.

Legrez, F., French regulations and practices for the allocation of air routes, in: Air Law 1977, S. 19-23.

Lenel, Hans-Otto, Die Problematik der Kartelle und Syndikate, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, hrsg., von Arndt, Helmut, 2. Aufl., Berlin 1971, S. 201-232.

- Lickorish, L.J., Kershaw, A.G., Die Beziehungen zwischen Tourismus und Transport, in: Zeitschrift für Fremdenverkehr 1955, S. 1 ff.
- Lienau, Wilhelm, Das Zustandekommen von Preisforderungen in Kartellen, Dissertation, Hamburg 1969.
- Lufthansa, Eine Einführung in die Luftfracht, 4. Aufl., Köln 1975.
- Direktion Zentralbüros, Statistik und Information, o.O. 1980.
 - Zahlen, Daten, Fakten, 6. Aufl., o.O. 1980.
- Machlup, Fritz, Volkswirtschaftliche Scheinverluste beim Zustrom neuer Wettbewerber, in: Ordo V, Berlin 1953, S. 115-133.
- Magnuson, Warren G. (Hrsg.), Air Laws and Treaties of the World, Band I und II, Washington 1965.
- McDonnell Douglas, The European Charter Airlines, Long Beach Calif. 1970.
- Meinecke, Hans-Dieter, Die Tarife der International Air Transport Association (IATA) in kartellrechtlicher Sicht, Dissertation, Göttingen 1975.
- Meyer, Alex (Hrsg.), Internationale Luftfahrtabkommen, Band I-VI, Köln-Berlin 1953-1972.
- Mitter, Robert, Die wirtschaftliche Bedeutung von kommerziellen Pool-Verträgen im internationalen Luftverkehr, Dissertation, Wien 1969.
- Mutti, John, Murai, Yoshitaka, Airline Travel on the North-atlantic, in: Journal of Transport Economics and Policy 1977, S. 45-53.
- Niedecken, D., Spekulation oder Planung, in: Wirtschafts-Correspondent, 1964, Nr. 9, S. 5 f.
- O'Connor, William E., Economic Regulation of the World's Airlines, New York-Washington-London 1971.
- Oettle, Karl, Verkehrspolitik, Stuttgart 1967.

Ott, Alfred E., Grundzüge der Preistheorie, 3. Aufl., Göttingen 1979.

Peters, Hans-Rudolf, Marktwirtschaftliche Ordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs, Bad Godesberg 1966.

- Grundzüge sektoraler Strukturpolitik, Freiburg im Breisgau 1971.

Predöhl, Andreas, Verkehrspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 11, Göttingen 1961, S. 130-136.

- Verkehrspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964.

Prochaska, W., Die Rentabilität der Luftverkehrsgesellschaften und ihr Zusammenhang mit der Betriebsgröße, Dissertation, Wien 1959.

Rink, Gerd, Interessengemeinschaften und Kartelle im Luftverkehr, in: Festschrift für Otto Riese, Karlsruhe 1964, S. 497-517.

Rössger, Edgar, Hünemann, Karl-B., Einführung in die Luftverkehrspolitik, Mannheim-Zürich 1968.

Rose, Klaus, Theorie der Außenwirtschaft, 6. Aufl., München 1976.

Sandrock, Otto, Grundbegriffe des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, München 1968.

Saube, Gerd, Technische Vereinbarungen und Unternehmensgemeinschaften im Verkehrskartellrecht der EG, Limburg/Lahn 1972.

Scheib, Hans H., Branchenbesonderheiten, Band 22 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1967.

Schmidt, Ingo, US-amerikanische und deutsche Wettbewerbspolitik gegenüber Marktmacht, Berlin 1973.

Schöning, Harald, Es ist Zeit für eine Struktur-Revision, in: DVZ Nr. 31 vom 13.3.1980, S. 12.

- IATA-Frachtagenturvertrag widerspricht den Realitäten, in: DVZ Nr. 6 vom 15.1.1981, S. 7.

- Spediteure an die kurze Leine? Was die Carrier dazu meinen, in: DVZ Nr. 76, vom 27.6.1981, S. 7.

- Schoner, Dieter, Vereinigte Staaten von Amerika, Der Airline Deregulation Act von 1977, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 1979, S. 42-47.
- Schulte-Hillen, Jürgen, Die Luft- und Raumfahrtspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975.
- Simon, Julian S., Visvabhanathy, G., The Auction Solution to Airline Overbooking, in: Journal of Transport Economics and Policy 1977, S. 277-283.
- Snoek, Gerd, Wettbewerbs- und Wachstumsprobleme im internationalen Luftfrachtverkehr, Tübingen 1967.
- Specht, Wolfgang, Die IATA, Frankfurt-Bern 1973.
- Stabenow, Wolfgang, Die Luftfahrt im Rahmen der europäischen Wirtschaftsintegration, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 1967, S. 199-217.
- Stahlenbrecher, Herbert, Die Preisbildung im internationalen Linien-Luftverkehr, Dissertation, Hamburg 1965.
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 6, 1979.
- Storsberg, Günter, Die Bedeutung der "Kleinen Tarifreform" für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik, Brüssel 1963.
- Strazheim, Mahlon R., The Determination of Airline Fares and Load Factors, in: Journal of Transport Economics and Policy 1974, S. 260-273.
- Taneja, Nawal K., US International Aviation Policy, Lexington-Toronto 1980.
- Thiesing, Jochen, Kommentar zu Artikel 85 EWG-Vertrag, in: Handbuch für Europäische Wirtschaft, Band 6 B, Ia 50, S. 34-139.
- Thornton, Robert L., International Airlines and Politics, Ann Arbor 1970.
- Verplaetse, Juliaan, Das Luftrecht in Belgien, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 1963, S. 35-40.
- Voigt, Fritz, Theorie der regionalen Verkehrsplanung, Berlin 1964.
- Verkehr, Band 1, Berlin 1973.

Wassenbergh, H.A., Aspects of Air Law and Civil Air Policy in the Seventies, The Hague 1970.

Weiss, Alwin, Marktanalyse des Verkehrsverhaltens im Personenverkehr, Teilprojekt 2: Untersuchung des Dienst- und Geschäftsverkehrs, München 1979.

Wheatcroft, Stephen, Air Transport Policy, London 1964.

White, Laurence J., Quality and prices are regulated, in: Bell Journal of Economics 1972, S. 425-436.

Willeke, Rainer, "Ruinöse Konkurrenz" als verkehrspolitisches Argument, in: Ordo 28, Stuttgart 1977, S. 155-163.

Zantke, Siegfried, Carrier und Spedition, in: DVZ Nr. 59 vom 17.5.1979, S. 8.

- Wettbewerb: Frachtcharter an der Kostenbarriere, in DVZ Nr. 105 vom 2.9.1980, S. 11.
- Luftverkehrspolitik: "Die staatliche Gängelei muß endlich aufhören", in: DVZ Nr. 123 vom 14.10.1980, S. 9.
- Für den Luftverkehr ist eine Durststrecke vorprogrammiert, in: DVZ Nr. 151 vom 18.12.1980, S. 14.
- Nordatlantikverkehr: Die Raten kommen in Bewegung, in: DVZ Nr. 18 vom 12.2.1981, S. 8.
- Margentarife: Hände weg von immer neuen Ratenexperimenten, in: DVZ Nr. 25 vom 28.2.1981, S. 8.
- Luftfrachtspedition: Im Interessenkonflikt zwischen Kunde und Carrier, in: DVZ Nr. 27 vom 5.3.1981, S. 9.
- Verlader klagen: Passageorientierung bringt Mängel im Luftfrachtgeschäft, in: DVZ Nr. 33 vom 19.3.1981, S. 12.
- Kleinsendungen: Federal Express bald in EG-Europa?, in: DVZ Nr. 45/46 vom 16./18.4.1981, S. 8.
- Japan und mehrere Europäer wehren sich gegen den "Offenen Himmel", in: DVZ Nr. 34 vom 7.5.1981, S. 1.
- Saubermänner in Aktion, in: DVZ Nr. 68 vom 9.6.1981, S. 14.

Zenker, Jürgen, Vorteile der horizontalen Kooperation im Luftverkehr, in: Kooperation im Luftverkehr, hrsg. von Herbert Schmidt, Bad Godesberg 1969, S. 426-430.

Zohlhöfer, Werner, Wettbewerbspolitik im Oligopol, Tübingen 1968.

Veröffentlichungen ohne Verfasserangabe

Blick durch die Wirtschaft: Nr. 40 vom 26.2.1981, Grauer Flugscheinmarkt jetzt im Telefonbuch, S. 1.

- Nr. 127 vom 8.7.1981, "Not endorsable" gilt nicht mehr, S. 1.

Business Traveller: Januar 1981, Britains Secret Airlines, S. 25 ff.

- Februar 1981, Laker tells Government: "Ready when you are", S. 10.
- Juni 1981, Victory in Sight for "Freedom of the Skies", S. 20.
- Juni 1981, Frankfurt's cheap ticket sale could soon be stopped, S. 12.
- Juni 1981, The Air Traveller's Lone Ranger, S. 48.

Deutsche Verkehrs-Zeitung: Nr. 103 vom 28.8.1979, So soll die neue IATA arbeiten, S. 9 f.

- Nr. 123 vom 13.10.1979, Private Carrier drängen in vakante Flugstrecken, S. 8.
- Nr. 136 vom 13.11.1979, Änderung der britischen Luftverkehrspolitik, S. 7.
- Nr. 72 vom 16.6.1980, BSL-Brief an die Lufthansa: Auf dem Weg zum Kompromiß?, S. 15.
- Nr. 97 vom 14.8.1980, Wettbewerb der Verkehrsträger: Luftfracht verliert an Boden - LKW und Bahn werden stärker, S. 11.
- Nr. 123 vom 14.10.1980, Lufthansa-Vorstand Prof. Eser: Keine Experimente in Europa, S. 8.
- Nr. 130 vom 30.10.1980, Ein schwarzes Jahr für die Luftfahrt, S. 14.
- Nr. 147 vom 9.12.1980, USA: Deregulation fördert Commuter Airlines, S. 17.

Deutsche Verkehrs-Zeitung: Nr. 12 vom 29.1.1981, Swissair:
Luftfrachtverkehr 1980 im Zeichen der Stagnation, S. 11.

- Nr. 33 vom 19.3.1981, Ratenpolitik aus der Sicht der Spediteure: Chaotisch, konzeptlos und existenzbedrohend, S. 9 f.
- Nr. 34 vom 7.5.1981, Japan und mehrere Europäer wehren sich gegen den "Offenen Himmel", S. 9.
- Nr. 42 vom 9.4.1981, Frachtcharter: Mit leichtem Training aus dem Formtief, S. 9.
- Nr. 44 vom 14.4.1981, Nordatlantikverkehr: Mehr Luftfracht eastbound, S. 15.
- Nr. 54 vom 7.5.1981, Scandinavian Airlines System (SAS): Verluste machen jetzt eine Rationalisierung notwendig, S. 10.
- Nr. 59 vom 19.5.1981, ACD-Aktuell, S. 16.
- Nr. 60 vom 21.5.1981, Haus-zu-Haus: Jacky Maeder mit Euro-Polo, S. 7.
- Nr. 66 vom 4.6.1981: Cullmann: 1980 mit einem blauen Auge davongekommen, S. 7.
- Nr. 71 vom 16.6.1981, Carrier melden: Sabena ..., S. 7.
- Nr. 72 vom 18.6.1981, Carrier melden: Air France ..., S. 7.
- Nr. 72 vom 18.6.1981, Noch viele "alte Mühlen" in Betrieb, S. 7.
- Nr. 77 vom 30.6.1981, Sabena: Höhere Erträge und Kosten - knapp 1,6 Mrd. bfr Defizit, S. 8.
- Nr. 81 vom 9.7.1981, Carrier melden: Sabena ..., S. 11.
- Nr. 89 vom 28.7.1981, Auf dem richtigen Kurs, S. 1.

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Nr. 5 vom 7.1.1981, Swissair
leidet unter Kostendruck, S. 15.

- Nr. 28 vom 3.2.1981, Lufthansa wehrt sich gegen Schwindel mit Flugscheinen, S. 15.
- Nr. 70 vom 24.3.1981, Airbus Industrie ist weiter offensiv, S. 14.

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Nr. 101 vom 2./3.5.1981,
Alitalia wieder mit roten Zahlen, S. 13.

- Nr. 131 vom 9.6.1981, Auf dem Aerosalon Paris notiert:
Die Finanzierung von Verkehrsflugzeugen wird schwieriger,
S. 15.
- Nr. 146 vom 29.6.1981, Nur der aufgedruckte Flugpreis soll
gelten, S. 13.

Handelsblatt: Nr. 6 vom 9./10.1.1981, Air France: Staat hilft
massiv, S. 14.

- Nr. 9 vom 14.1.1981, British Airways: Das Defizit steigt
von Monat zu Monat, S. 14.
- Nr. 22 vom 2.2.1981, Fluggesellschaften sehnen sich nach
der "guten, alten Zeit" zurück, S. 15.
- Nr. 29 vom 11.2.1981, Verkehrsflughäfen: Charter blieb
auf der Strecke, S. 14.
- Nr. 34 vom 18.2.1981, Sabena: Verluste sind nicht zu brem-
sen, S. 13.
- Nr. 61 vom 31.3.1981, Der Verkehrsminister entscheidet ein-
seitig zugunsten der Lufthansa, S. 12.
- Nr. 67 vom 6.4.1981, Haus-zu-Haus Verkehr bei Luftfracht:
Die Schnelligkeit in der Luft soll an Land nicht verträ-
gt werden, S. 20.
- Nr. 82 vom 29.4.1981, Austrian Airlines: Auch 1980 wurde
kein Gewinn eingeflogen, S. 18.
- Nr. 84 vom 4.5.1981, Trotz Durststrecke: Frachtcharter
bleibt gefragt, S. 25.
- Nr. 97 vom 21.5.1981, PanAm: Noch tiefer im Verlust, S. 13.
- Nr. 103 vom 1.6.1981, EG-Zollverfahren: Ungenutzte Chancen,
S. 18.
- Nr. 103 vom 1.6.1981, In Afrika fühlt sich Sabena richtig
zu Hause, S. 18.
- Nr. 104 vom 2.6.1981, Aerosalon Paris: Harter Kampf um Zivil-
wie Militär-Kunden, S. 16.

Handelsblatt: Nr. 107 vom 5./6.6.1981, PanAm: Mit Entlassungen den Kosten an den Kragen, S. 20.

- Nr. 115 vom 22.6.1981, Sabena: Neues Kapital zur Konkursabwehr, S. 12.

Inter Avia 1981, Die Zukunft der Commuter-Gesellschaften, S. 117 f.

Test, Oktober 1980, Purzeln die Preise weiter, S. 87.

touristik information: Nr. 7 vom 10.4.1980, Keine Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs, S. 1.

- Nr. 10 vom 21.5.1981, Luftfahrt Aktuell: Verwöhnte Kanada-Besucher, S. 2.
- Nr. 10 vom 21.5.1981, Inlandluftverkehr in Italien im Umbruch, S. 4.
- Nr. 10 vom 21.5.1981, Regionalluftverkehr: Initiative in Bayern, S. 2.

Transport-Dienst Nr. 5 vom 29.1.1981, Cargo Agency Conference in Singapore, S. 9.

Wirtschafts-Correspondent 1/1981, Das Thema, S. 12.

Wirtschaftswoche Nr. 43 vom 24.10.1980, Fluggesellschaften: Gewitter in der Luft, S. 86.

Abkommen, Gesetze, Verordnungen

Abkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im Internationalen Luftverkehr (Warschauer Abkommen), in: Meyer, Alex (Hrsg.), Internationale Luftfahrtabkommen, Köln-Berlin 1953, Band I., S. 91 ff.

Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen), in: BGBI. II, 1973, S. 418 ff.

Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa (Straßburger Abkommen), in: BGBI. II, 1956, S. 821 ff.

Allgemeines Eisenbahngesetz, in: BGBI. III, 1951, S. 930-1, geändert durch Änderungsgesetz vom 1.8.1961, in: BGBI. I, 1961, S. 1161.

Durchführungsverordnung Nr. 17/62 zu den Artikeln 85 und 86 des EWG-Vertrages, in: AblEG Nr. 13 vom 21.2.1962, S. 204.

Güter-Kraftverkehrsgesetz, in: BGBI. III, 1975, S. 9241-1.

Luftverkehrsgesetze für:

- Bundesrepublik Deutschland, in: BGBI. I, 1980, S. 1729 ff.
- Belgien, in: Moniteur Belge vom 26./27. Juli 1937.
- Dänemark, in: Lovtidende A No. XX, 1960.
- Frankreich, in: Journal Officiel de la République Française, 9.4.1967, S. 3569 ff.
- Italien, in: Gazzetta Ufficiale, 1960-1961.
- Luxemburg, in: Recueil de Lois, 1948, S. 22 ff.
- Niederlande, in: Staatsblad No. 47 vom 15.1.1958, S. 77 ff.

Luftverkehrs-Zulassungsordnung, in: BGBI. III, 1964, S. 96.

Ordnungswidrigkeitsgesetz, in: BGBI. I, 1975, S. 1313.

Programm zur Aufhebung der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit, in: AblEG Nr. 2 vom 15.1.1962, S. 36.

Vereinbarung über den Durchflug im internationalen Fluglinienverkehr (Transit-Abkommen), in: BGBl. II, 1956, S. 442 ff.

Verordnung Nr. 141/62 über die Nichtanwendung der Verordnung 17/62 des Rates auf den Verkehr, in: AblEG Nr. 124 vom 28.11.1962, S. 2751.

Verordnung Nr. 1017/68 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, in: AblEG L 175 vom 23.7.1968, S. 1.

Verordnung Nr. 1107/70 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, in: AblEG L 130 vom 15.6.1970, S. 1.

Lebenslauf

Am 02. Januar 1955 wurde ich als Sohn der Eheleute Willibald und Agnes Hammes in Ochtendung geboren.

1961-1965 besuchte ich die Volksschule Ochtendung, 1965-1970 das Vinzenz von Paul-Gymnasium Niederprüm und anschließend 1970-1973 das Görres-Gymnasium Koblenz, wo ich im Mai 1973 die Reifeprüfung ablegte.

Im Sommersemester 1975 nahm ich an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz das Studium der Volkswirtschaftslehre auf und schloß es im Dezember 1979 mit der Diplomprüfung ab. Von Wintersemester 1979/80 bis Wintersemester 1980/81 studierte ich an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt das Fachgebiet Bankbetriebslehre als Ergänzungsfach mit abschließender Ergänzungsprüfung.

Von November 1980 bis März 1982 war ich am Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig. Während dieser Zeit fertigte ich auch die vorliegende Dissertation an. Am 08. Februar 1982 legte ich die mündliche Doktorprüfung ab.

Seit dem 01. April 1982 bin ich bei der Landesbank Rheinland-Pfalz, Mainz, beschäftigt.

Mainz, den 15. August 1982

Klausur

Druck und Verarbeitung: WS Druckerei Werner Schaubruch
Raupelsweg 10 · 6500 Mainz · Tel. 0 61 31/67 24 20